

**Análisis comparado de la implementación de la política pública en el espacio público
natural en ciudades intermedias del Valle del Cauca, Colombia**

Arélix Andrea Ordóñez Franco

Asesor

Lenin Eduardo Guerra García

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela Ciencias Jurídicas y Políticas - ECJP

Maestría en Política, Derecho y Gestión Ambiental

2025

Nota de Aceptación

Lenin Eduardo Guerra García

Nicolás Jiménez Iguarán

Jurado

Carla Alejandra Urrea Rojas

Jurado

Dedicatoria

A mi familia por su cariño y soporte permanente, a mis amigos por su constante aliento.

A Dios por la gracia de la vida, la libertad y la curiosidad.

Agradecimientos

A las personas que dedicaron parte de su tiempo para aportar a las consultas y construcción de la experiencia para el presente documento.

A la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC por el apoyo financiero, y principalmente por la oportunidad del aprendizaje y la experiencia a lo largo de mi ejercicio profesional.

A mi director de tesis por aportar claridad y objetividad al proceso.

Resumen

El espacio público es el elemento articulador y estructurante fundamental del espacio en la ciudad, asociado con importantes atributos de la calidad ambiental urbana, no obstante, es uno de los sistemas estructurantes que presenta mayor déficit. Si bien en el país se cuenta con un marco normativo, el mismo ha sido desarrollado por diferentes sectores, generando inconsistencias en su aplicación. A nivel de las cabeceras municipales del Valle del Cauca se observa un alto déficit con respecto al índice fijado, y en las áreas existentes no se cuenta con las condiciones de cualificación suficientes para garantizar su uso, disfrute y la generación de los servicios que le son inherentes para la sociedad. En este contexto, el presente trabajo buscó conocer cómo ha sido la implementación de la política pública en cuanto al espacio público natural, mediante la aplicación de la metodología NATO, formulada por Hood (1986) y ajustada por Howlett (2000) y un análisis DOFA de la gestión en este tipo de ciudades, realizando un análisis comparado en ciudades intermedias del Valle del Cauca, para determinar la influencia en el déficit existente, con el fin de identificar acciones tendientes a su reducción mediante la incorporación de los elementos naturales. Los resultados mostraron un nivel de implementación de la política y normativa muy similar entre las ciudades analizadas, con resultados dispares en cuanto al déficit existente, lo que centra la atención en la necesidad de actualización de los instrumentos de planificación y en la precisión de los mecanismos asociados a la generación y manejo del espacio público y sus elementos constitutivos naturales.

Palabras clave: espacio público, ciudades intermedias, gestión ambiental, políticas públicas, planificación urbana

Abstract

Public space is the fundamental articulating and structuring element of urban space, associated with important attributes of urban environmental quality; however, it is one of the structuring systems with the greatest deficit. Although the country has a regulatory framework, it has been developed by different sectors, generating inconsistencies in its application. At the level of the municipal centers of Valle del Cauca, a high deficit is observed with respect to the established index, and in the existing areas there are insufficient qualification conditions to guarantee their use, enjoyment, and the provision of the services inherent to them for society. In this context, the present study sought to understand how public policy regarding natural public space has been implemented, through the application of the NATO methodology formulated by Hood (1986) and adjusted by Howlett (2000), as well as a SWOT analysis of management in this type of city. A comparative analysis was conducted in intermediate cities of Valle del Cauca to determine the influence on the existing deficit, with the aim of identifying actions aimed at its reduction through the incorporation of natural elements. The results showed a very similar level of policy and regulatory implementation among the cities analyzed, with disparate outcomes in terms of the existing deficit, which draws attention to the need to update planning instruments and to increase the precision of the mechanisms associated with the generation and management of public spaces and their constituent natural elements.

Keywords: public space, intermediate cities, environmental management, public policies, spatial/urban planning.

Tabla de contenido

Introducción	12
Problema de Investigación.....	15
Pregunta de investigación.....	17
Objetivos.....	18
Objetivo General	18
Objetivos Específicos.....	18
Justificación	19
Análisis comparado en ciudades intermedias	22
Revisión de antecedentes	22
Marco Analítico	28
Bases legales	32
Elementos naturales del espacio público	33
Política nacional de espacio público.....	35
Bases conceptuales.....	36
Análisis comparativo	37
Espacio público.....	38
Calidad ambiental urbana	38
Gestión ambiental urbana	39
Políticas públicas	40
Diagnóstico del sistema de espacio público natural en las zonas urbanas intermedias del Valle del Cauca.....	45
Contexto general de las ciudades intermedias del departamento.....	45
Estado del espacio público	48
Elementos naturales del espacio público	54
Análisis de la implementación de la política aplicable a la gestión del espacio público natural en ciudades intermedias del Valle del Cauca.....	56
Análisis de políticas y normatividad aplicable al espacio público.....	56
Seguimiento institucional a las políticas de nivel nacional.	56
CONPES 3718 de 2012 – Política nacional de espacio público.....	56
Seguimiento institucional a las políticas de nivel nacional. Política de Gestión Ambiental Urbana – PGAU. La PGAU se adoptó en 2008 con tres estrategias, seis objetivos específicos, 16 metas y 46 actividades. En 2019 el DNP abordó la evaluación	

institucional, de lo cual se extraen los aspectos relevantes, teniendo en cuenta que su plan de acción no tiene productos ni resultados, ni tampoco metas e indicadores.	58
Implementación de instrumentos de planificación a nivel territorial	58
Implementación de instrumentos de planificación.	59
Acercamiento a la gestión del espacio público en las ciudades intermedias	62
Análisis de instrumentos mediante metodología NATO	64
Instrumentos de nodalidad	72
Instrumentos de autoridad.....	72
Instrumentos de Tesoro (finanzas).	72
Instrumentos de organización	73
Análisis DOFA	81
Potencialidades	83
Limitaciones.....	83
Riesgos.....	84
Desafíos.....	84
Planteamiento de acciones para mejorar la gestión ambiental del espacio público natural en zonas urbanas intermedias	86
Acciones de mejoramiento a nivel de política nacional.....	86
Acciones de mejoramiento a nivel de implementación territorial.....	87
Conclusiones y recomendaciones	89
Referencias Bibliográficas	92

Lista de tablas

Tabla 1 <i>Comparativo entre autores</i>	30
Tabla 2 <i>Taxonomía de instrumentos sustantivos (incluyendo ejemplo de instrumentos en cada categoría)</i>	31
Tabla 3 <i>Políticas y normas asociadas al espacio público a nivel nacional y municipal</i>	32
Tabla 4 <i>Elementos constitutivos del sistema de espacio público – Decreto 1077 de 2015</i>	34
Tabla 5 <i>Elementos constitutivos del sistema de espacio público en el Valle del Cauca – Decreto 1077 de 2015</i>	35
Tabla 6 <i>Ficha técnica encuesta</i>	44
Tabla 7 <i>Ficha técnica entrevista semiestructurada</i>	44
Tabla 8 <i>Espacio público disponible por año vs población urbana</i>	48
Tabla 9 <i>Comparación entre índice de EPE, población y categoría municipal</i>	50
Tabla 10 <i>Valores de referencia para interpretación del indicador de espacio público efectivo - ICAU</i>	51
Tabla 11 <i>Calificación por cabecera con respecto al rango ICAU</i>	52
Tabla 12 <i>Proporción de zonas verdes en el espacio público por cabecera</i>	54
Tabla 13 <i>Áreas de elementos naturales del espacio público potencial por cabecera</i>	55
Tabla 14 <i>Instrumentos financieros tributarios y no tributarios</i>	61
Tabla 15 <i>Nivel de instrumentación de la Política de Espacio Público</i>	65
Tabla 16 <i>Taxonomía de Instrumentos de Política Pública – CONPES 3718 de 2012</i>	66
Tabla 17 <i>Análisis por tipología de los instrumentos de la política pública en Espacio Público para ciudades intermedias en el Valle del Cauca</i>	74
Tabla 18 <i>Matriz DOFA gestión institucional</i>	81

Lista de figuras

Figura 1 <i>Espacio verde urbano per cápita en ciudades latinoamericanas</i>	24
Figura 2 <i>Localización de los municipios objeto de análisis de sus cabeceras municipales</i>	37
Figura 3 <i>Comparativo de población urbana – 2001</i>	46
Figura 4 <i>Comparativo de población urbana – 2022</i>	46
Figura 5 <i>Comparativo densidades por cabecera</i>	47
Figura 6 <i>Comparativo entre índice de espacio público efectivo de las cabeceras intermedias con respecto al índice fijado por el Decreto 1077 de 2015</i>	49
Figura 7 <i>Diagrama de cajas – Índice de espacio público en cabeceras intermedias para los años 2001 y 2022</i>	51
Figura 8 <i>Comparación de espacio público respecto a población urbana para el año 2001</i>	53
Figura 9 <i>Comparación de espacio público respecto a población urbana para el año 2014</i>	53
Figura 10 <i>Comparación de espacio público respecto a población urbana para el año 2022</i>	54
Figura 11 <i>Evolución del índice de espacio público efectivo por cabecera</i>	60

Lista de apéndices

Apéndice A <i>Encuesta propuesta</i>	104
Apéndice B <i>Resultados encuesta aplicada</i>	111
Apéndice C <i>Entrevista Semiestructurada</i>	121

Introducción

Siguiendo el patrón mundial, las ciudades latinoamericanas avanzan rápidamente hacia procesos de urbanización sin una clara planificación, atendiendo más a la necesidad de desarrollo de algunas zonas o a la presión de proyectos de infraestructura, inmobiliarios, entre otros, con importantes efectos sobre su sostenibilidad. En consecuencia, las mayores poblaciones humanas se asientan hoy en áreas urbanas que no cuentan con las condiciones urbanas y ambientales mínimas para atender estas mayores densidades, presionando los recursos naturales de manera negativa.

Considerando, junto con Páramo et al. (2018) que la ciudad es en sí misma un espacio público a través del cual se organiza la vida colectiva, y que es en los espacios públicos conformados donde se da la interacción de los habitantes (p. 349), estos deben contar con ciertas características que les confieren una mejor o peor calidad, más cuando dichos espacios se encuentran asociados a elementos del paisaje que aportan otros atributos que generan bienestar, tejiendo un lazo entre el componente ambiental y de espacio público. Así, se puede establecer la relación entre el sistema de espacio público y la calidad ambiental de que dispone la población de un área urbana, que se traduce en servicios ecosistémicos de regulación, culturales e incluso de aprovisionamiento.

En Colombia el espacio público, como articulador y estructurante del espacio en la ciudad, cuenta con reglamentación específica buscando determinar parámetros tendientes a la consolidación de un sistema que brinde servicios a la población, fijando un índice mínimo de espacio público efectivo para las áreas urbanas (Decreto 1504 de 1998, compilado en el Decreto 1077 de 2015).

No obstante, pese a que tras la adopción de la primera generación de planes de ordenamiento territorial - POT en el país, se identificó un alto déficit de espacio público a nivel nacional y se incluyeron estrategias y acciones precisas para superarlo, se evidenció a 2012 que el índice promedio ajustado para Colombia se encuentra lejos de cumplir el indicador fijado (CONPES 3718 de 2012).

Particularmente en el Valle del Cauca se identificó que las cabeceras de los municipios con población mayor a 100.000 habitantes tenían en promedio 4,06 m²/hab de espacio público. En este sentido, se observó un promedio ligeramente mayor para las ciudades intermedias del Valle del Cauca con respecto al promedio nacional que es de 3,3 m²/hab (Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca [CVC], 2015).

Con base en lo anterior, el objetivo de la investigación se centró en el análisis comparado del estado actual y evolución a nivel cuantitativo del espacio público en ciudades intermedias del Valle del Cauca con énfasis en el espacio público natural y cómo la implementación de políticas públicas ha contribuido con su desarrollo.

Para ello, el primer capítulo se refiere al planteamiento del problema de investigación con su pregunta, la definición de objetivos generales y específicos, así como la justificación de la investigación.

El segundo capítulo corresponde al análisis comparado en ciudades intermedias del Valle del Cauca, que contiene el marco analítico, instrumental y metodológico definidos para la investigación, el marco legal, de políticas y conceptual sobre el que se sustenta el sistema de espacio público.

El tercer capítulo contiene el diagnóstico sobre el estado actual del desarrollo del espacio público natural en las ciudades intermedias seleccionadas y su análisis comparado.

En el cuarto capítulo se desarrolla el análisis de la implementación de la normatividad y el marco político aplicable a la gestión del espacio público natural en ciudades intermedias del Valle del Cauca, así como la identificación y análisis de los factores que han influido sobre el estado del sistema.

En el capítulo final se aborda la identificación de las posibles acciones para mejorar la gestión del espacio público natural en las ciudades intermedias.

Problema de Investigación

Para abordar los procesos de planificación territorial en el país, se han definido sistemas estructurantes entre los que se encuentra el de espacio público. Si bien la normatividad vigente se ha ocupado de reglamentar diversos aspectos asociados al desarrollo y mantenimiento del espacio público, dicho marco se ha dado desde diferentes sectores (ambiente, vivienda, transporte, etc.) de manera desarticulada. En 1998, a través del Decreto 1504 se fijaron normas asociadas al manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial, definiendo las categorías de los elementos que lo componen: elementos constitutivos naturales, elementos constitutivos artificiales y elementos complementarios, ambos con una serie de subcategorías que abarcaron variedad de escalas, tipologías e incluso unidades biogeográficas como las cuencas hidrográficas.

El mismo decreto asignó a las autoridades ambientales (corporaciones autónomas regionales y las autoridades ambientales de las entidades territoriales, establecidas por la Ley 99 de 1993) la función de definir políticas ambientales, el manejo de los elementos naturales, así como la definición de las normas técnicas para la conservación, preservación y recuperación de estos.

Fijó también un índice de espacio público efectivo a cumplir por parte de las áreas urbanas de cada municipio o distrito correspondiente a $15\text{m}^2/\text{hab.}$ y definió así mismo que el espacio público efectivo corresponde a aquel de carácter permanente, conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas. Por tanto, no se consideraron en este índice los elementos constitutivos naturales, pero aparentemente si se incluyó una parte de los elementos complementarios asociados a las zonas verdes.

Los posteriores desarrollos normativos tales como la Política de Gestión Ambiental Urbana – PGAU, adoptada en 2008, el CONPES 3718 de 2012 - Política Nacional de Espacio Público, y la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos – PNGIBSE no han aportado en la clarificación de los vacíos e inconsistencias encontradas.

En su gran mayoría los elementos naturales del espacio público al interior de las áreas urbanas coinciden con elementos de la estructura ecológica principal, los cuales presentan, desde esta óptica, regulación específica sobre usos y aprovechamientos, sin considerarlos como parte del sistema de espacio público.

De acuerdo con lo anterior, se encuentra una ausencia general de la identificación de los elementos constitutivos naturales del espacio público (espacio público natural) en el ordenamiento territorial de primera generación y, en consecuencia, inexistencia de normas urbanísticas asociadas a él y proyectos para su rehabilitación ecológica, cualificación o complementación.

En el caso específico del Valle del Cauca, de las 42 áreas urbanas que lo conforman (cabeceras municipales o distritales), al año 2022 ninguna cumplía con el índice de espacio público efectivo. Un ejemplo preciso corresponde a la capital del departamento que, con una población mayor a 500 mil habitantes, contaba con solo 2,84 m²/hab de espacio público (Alcaldía de Santiago de Cali, 2021).

Para el grupo de ciudades con población urbana mayor a 100 mil habitantes, siete en total en el Departamento, el déficit de espacio público promedio ascendía a 11,4 m²/hab para la vigencia 2019, según datos de la CVC (2022). En contraste, en el mismo año, según información de las Caracterizaciones Ambientales Urbanas elaboradas por la CVC en 2019 para cinco de

dichas cabeceras, se identificó un total de 3.715.565,7 m² de elementos naturales constitutivos del espacio público, que no fueron siendo considerados en los procesos de planificación vigentes (CVC, 2019).

Pese a las evidencias sobre el estado del sistema, no se ha realizado un análisis que permita identificar las condiciones o factores que han llevado a los altos déficits en espacio público y casi total ausencia de los elementos naturales en él, el análisis desde lo institucional se ha limitado al seguimiento y evaluación de las metas asociadas a las políticas existentes. De hecho, el desarrollo de investigaciones al respecto se ha centrado en temas asociados a cultura ciudadana, condiciones de habitabilidad, usos y apropiación del espacio público, entre otros.

En consecuencia, se considera de gran importancia abordar el análisis de la implementación del marco normativo y de políticas para la gestión del espacio público y especialmente para el componente natural en ciudades intermedias con el fin de identificar los posibles factores que influyen de manera positiva o negativa, con lo que se puedan plantear alternativas para mejorar su efectividad.

Pregunta de investigación

¿Cuál es el nivel de implementación del marco político normativo e institucional para la gestión del espacio público natural en ciudades intermedias del Valle del Cauca, Colombia?

Objetivos

Objetivo General

Analizar la implementación del marco político normativo e institucional para la gestión del espacio público natural en ciudades intermedias del Valle del Cauca, Colombia

Objetivos Específicos

Caracterizar de manera comparativa el desarrollo del espacio público natural en ciudades intermedias del Valle del Cauca.

Analizar el nivel de implementación de la normatividad y el marco político aplicable en la gestión del espacio público natural para las ciudades objeto de revisión e identificar los factores que influyen sobre el sistema.

Plantear acciones que permitan mejorar la gestión ambiental del espacio público natural en zonas urbanas intermedias.

Justificación

La gestión ambiental urbana, entendida como la gestión de los recursos naturales renovables, los problemas ambientales urbanos y sus efectos en la región o regiones vecinas (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS], 2022), supone una serie de esfuerzos interinstitucionales y de actores no gubernamentales articulados y coherentes. Para que esto pueda darse, es necesario que se cuente con lineamientos mínimos claros para todas las partes, los cuales provienen, o se espera que provengan, de los marcos de política, normatividad aplicable y asignación de funciones precisas.

Dicha gestión en los entornos urbanos incluye, entre otros sistemas, el de espacio público, como el elemento articulador y estructurante fundamental del espacio en la ciudad, así como el regulador de las condiciones ambientales de la misma (Decreto 1077 de 2015). La relación del sistema de espacio público con la calidad ambiental urbana corresponde a su integración de elementos de encuentro abiertos en los que comúnmente se encuentran zonas de jardines o ajardinadas o que corresponden a zonas verdes de diferentes extensiones, elementos de movilidad como andenes que igualmente pueden estar acompañados de elementos blandos y su conexión con antejardines, que en algunos entornos se han ido perdiendo o impermeabilizando. En estos espacios es donde las propiedades de los elementos constitutivos naturales del espacio público aportan a una mejor calidad ambiental, asociada a los servicios ecosistémicos que brindan.

Las áreas que cuentan con coberturas naturales o seminaturales ofertan servicios ambientales tales como: protección de acuíferos y control de escurrimiento en las redes interconectadas de drenaje, generación de aire limpio y reciclaje de aire contaminado, sostenimiento de poblaciones vegetales, animales viables, hábitats y zonas de escape para las

especies (Romero et al., 2001, p. 2) y aportan también a la regulación climática evitando las islas de calor.

Las áreas verdes así mismo se han asociado a la salud de la población con incidencia sobre una menor mortalidad prematura, una mayor esperanza de vida, menos problemas de salud mental, menos enfermedades cardiovasculares, una mejor función cognitiva en la infancia y personas mayores, y bebés más sanos, según lo reporta Nieuwenhuijsen del Instituto de Salud Global de Barcelona (2021), que ha desarrollado un ranking de ciudades a partir de sus condiciones de calidad de aire, zonas verdes y ruido, encontrando que más del 60% de la población europea tiene un acceso insuficiente a zonas verdes.

En el actual escenario de cambio climático y con el crecimiento urbano exponencial con amplias áreas artificializadas e impermeabilizadas, cobra relevancia el modelo de ciudades ecológicamente saludables, que son aquellas que incluyen ecosistemas naturales con estructura y función autosustentables (Ecocitybuilders, 2022) que se ha venido desarrollando y que busca definir una serie de estándares que garanticen entornos urbanos resilientes y en equilibrio con la naturaleza a través de una mayor eficiencia en el flujo de materiales (Gaffron et al., 2008 p. 15) que se relaciona con ciclos como el del agua, suelo y nutrientes que se desarrollan en ecosistemas saludables que pueden lograrse en parte a través de los elementos naturales que conforman el espacio público.

Las áreas urbanas que cuentan con poco espacio público y especialmente con pocos elementos naturales en su sistema presentan condiciones de habitabilidad deterioradas, lo que se evidencia a partir de los indicadores de calidad ambiental urbana, entre los que resaltan aquellos asociados a escenarios de cambio climático como es el caso de regulación hídrica y climática, con incremento de las islas de calor y e inundaciones asociadas a drenaje urbano.

En lo que respecta al espacio público, el marco de política, la normatividad vigente y la institucionalidad en el país se han desarrollado en diferentes momentos y por diferentes sectores como el de ambiente o el de vivienda, por ejemplo. Dicho desarrollo no articulado ha propiciado la expedición de marcos que no siempre se encuentran en total armonía, dificultando la articulación de los diferentes actores en torno al sistema.

Es así como desde la Ley 9 de 1979 se viene abordando el espacio público, pasando por políticas, documentos CONPES, decretos reglamentarios de diferentes sectores, ámbitos y alcances, documentos técnicos y manuales elaborados y adoptados por diferentes niveles del gobierno (nacional, regional y local), haciendo cada vez más compleja la gestión adecuada del sistema y sus elementos constitutivos (naturales y artificiales).

Sin embargo, de acuerdo con información recopilada por el MADS (2016), ninguna de las zonas urbanas del país, evaluadas en el rango de entre 100 y 500 mil habitantes, cumple con el índice de espacio público efectivo de 15 m²/hab establecido por el Decreto 1504 de 1998, hoy compilado en el Decreto 1077 de 2015, o no reporta información, lo que es igualmente preocupante. En este grupo solo dos ciudades presentaron indicador por encima de 10 m²/hab.

Considerando que han transcurrido más de 20 años desde que se precisó la estructura del sistema de espacio público y se estableció el índice a cumplir por cada zona urbana, y los déficits encontrados, se hace necesario identificar las posibles causas que han llevado al déficit actual de espacio público y la forma en que se ha desarrollado la implementación del marco político normativo, al igual que las condiciones de las áreas disponibles, para a partir de ello generar herramientas que permitan mejorar la gestión del espacio público y lograr un avance en la calidad ambiental urbana.

Análisis comparado en ciudades intermedias

Revisión de antecedentes

De acuerdo con Wojnarowska, la calidad es un atributo que ha cobrado importancia para el desarrollo urbano, como consecuencia de la relevancia del desarrollo sostenible con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, lo que ha incidido en el interés del espacio urbano (2016, p. 82). Esto ha llevado a un crecimiento en el interés en el desarrollo de evaluaciones del espacio público y de la identificación de los factores que influyen en él como medio para mejorar la planificación de medidas para su mejoramiento a nivel internacional.

Para el caso latinoamericano, se evidencia que muchas de las ciudades intermedias presentan problemáticas que demandan acciones “más urgentes”, por lo que la gestión ambiental urbana se centra en resolver el déficit de vivienda, abastecimiento de agua y saneamiento, generación de ingresos y empleo, entre otros, dejando de lado la generación de nuevo espacio público, el cual no se considera siquiera en los planteamientos, según se extrae de la investigación propuesta por Edelman y Garrido (2019 p. 78-79,111), lo que va en detrimento de la calidad ambiental del entorno urbano.

Según lo planteado por Romero et al., las ciudades intermedias chilenas exhiben significativos y rápidos incrementos de superficies construidas con crecimiento especialmente sobre los bordes a partir de desarrollos asociados a estratos socioeconómicos bajos, mientras los estratos medios se asocian a la densificación de las áreas interiores, en tanto que parte de los estratos medios y los altos se inclinan hacia los procesos de suburbanización, generando la ocupación del suelo rural (2001, p.45).

Dichas ciudades presentan *disminución de las áreas verdes y una progresiva ocupación con usos urbanos de tierras agrícolas, superficies naturales y llanuras fluviales...*, lo que

conlleva a la fragmentación de los ecosistemas y la consecuente pérdida de los servicios que prestan (Romero et al., 2001, p.48).

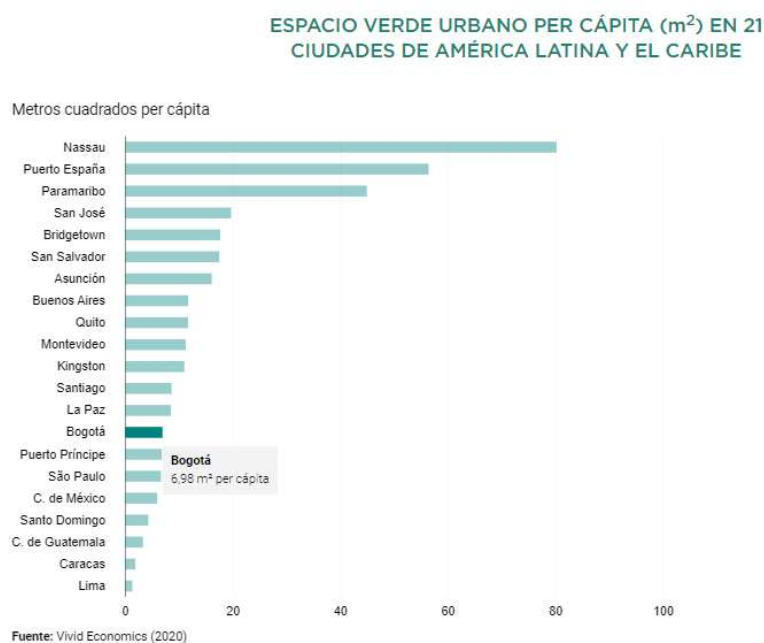
De acuerdo con ONU Hábitat III (2015), en una muestra mundial de 120 ciudades, la suma de todas las zonas urbanas que no están cubiertas por superficies impermeables se estimó entre el 30 por ciento a casi la mitad. Según dicho análisis, en Europa y América del Norte los núcleos de las ciudades tienen el 25% de las tierras asignadas a las calles y en la mayoría de los núcleos de la ciudad del mundo en desarrollo, menos del 15% de la tierra se asigna a las calles. Así mismo precisó que durante los últimos 30 años, los espacios públicos han sido comercializados y sustituidos por edificios privados o semipúblicos, dividiendo a la sociedad.

Para el caso de América Latina y el Caribe, Patterson-Watson et al., (2022) para el Banco Interamericano de Desarrollo [BID], realizaron un análisis de los espacios públicos post pandemia encontrando una gran disparidad en cuanto al espacio verde urbano per cápita, según se observa en la Figura 1.

A nivel nacional, se han desarrollado pocas investigaciones enfocadas hacia el análisis del desarrollo del sistema y la asociación de políticas. Entre 2008 y 2016 se desarrollaron análisis enfocados en percepción del espacio público, usos sociales, trabajo informal y ocupación, participación ciudadana en la generación de políticas públicas, importancia para las personas, cultura ciudadana, renovación urbana, siendo el más cercano al propósito del presente documento, el análisis de indicadores sobre el uso y proporción del espacio público respecto a los habitantes para Cartagena de Indias realizado por Villarreal-Molina y Doria-Franco (2011).

Figura 1

Espacio verde urbano per cápita en ciudades latinoamericanas



Nota. Comparativo entre las áreas disponibles de metros cuadrados de espacio verde por habitante en ciudades capitales de América Latina y el Caribe. Tomado de Patterson-Watson et al., 2022. Los espacios públicos en América Latina y el Caribe: guía práctica para su reactivación en la pospandemia. p. 152. <https://interactive-publications.iadb.org/como-son-espacios-publicos-america-latina-y-el-caribe-reactivacion-diagnostico>. Copyright© 2022 Banco Interamericano de Desarrollo

Se puede resaltar, asociado a una de las cabeceras objeto de análisis, el estudio realizado por Cárdenas-O'Byrne sobre calidad y cantidad del espacio público en Palmira (Cárdenas-O'Byrne, 2016 como se cita en Herrera y Acosta, 2019, p. 212).

Giraldo-Ospina et al., plantearon a partir de una revisión de literatura con el fin de establecer métodos cuantitativos para evaluar la calidad del espacio público y su aporte real al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible. A partir de su investigación concluyeron que la cuantificación de la calidad del espacio público es un área que se encuentra en desarrollo y

que existe un amplio rango de características que inciden en su calidad, entre los que se tiene la escala del espacio evaluado. Así, los métodos disponibles resultan complejos y de alto costo de aplicación, pero reconocieron que contar métodos cuantitativos de evaluación puede facilitar el diagnóstico técnico en pro de la gestión del espacio público (2022, p. 11-12). Sin embargo, no incluyeron en su análisis la implementación de las políticas y si esto fue efectivo para su gestión.

Jiménez y Durango identificaron como parte de la problemática asociada a este sistema, la falta de profundidad y detalle de los análisis que se abordan como parte de los ejercicios de planificación territorial, basado principalmente en indicadores de espacio público o su déficit cuantitativo o cualitativo. En consecuencia, a partir de ejercicio asociado a la ciudad de Montería, plantearon como propuesta metodológica para el diagnóstico del espacio público, el desarrollo de un análisis espacial sobre la disposición en el área urbana, mediante el abordaje de elementos de análisis que evidencien desequilibrios socioespaciales existentes, reconociendo así la fuerte relación que se establece entre el espacio público urbano y la calidad ambiental para sus habitantes (2021, p. 267,280).

Cárdenas y Giraldo-Ospina, resaltan entre los problemas asociados al espacio público por una parte la inequidad en la distribución, que en parte puede deberse a las condiciones de relieve de las nuevas áreas urbanas o áreas de expansión, lo que hace que se concentre el desarrollo de vivienda a las zonas aptas por lo que el espacio público queda relegado a zonas de difícil acceso, y por la otra, el cambio de destinación del espacio público existente hacia parqueaderos o equipamientos (2021, p. 11). Es conveniente reconocer, que si bien la distribución del espacio público es relevante en el diseño urbano, existen algunos condicionantes de carácter normativo en cuanto a que estos se desarrollen de forma concentrada en globos de terreno con accesibilidad peatonal y vehicular, y que también, sin que se excluya el componente de accesibilidad

universal, en términos de paisaje es importante reconocer la necesidad de espacios públicos verdes que incorporen las particularidades del paisaje, que puede incluir relieves existentes.

Dentro del análisis realizado por Cárdenas y Giraldo-Ospina, se identificaron retos asociados al aspecto financiero para el desarrollo de nuevo espacio público y mantenimiento del existente, más considerando las condiciones de la mayoría de los municipios de país. La generación de instrumentos económicos no ha sido efectiva a nivel territorial y la capacidad institucional es baja para afrontar la gestión del sistema, entre la que se encuentra el seguimiento al cumplimiento de las licencias y consecuente entrega de las cesiones en las condiciones establecidas, por ejemplo.

Otra situación que afecta la generación de nuevo espacio público corresponde a la poca disponibilidad de áreas libres urbanizables, planteando para los entes territoriales el conflicto sobre privilegiar el desarrollo de nueva vivienda u otros usos que ofrezcan ingresos para el municipio o la destinación a espacio público y equipamiento, que conlleva costos de mantenimiento, decisiones que terminan afectando la sostenibilidad ambiental y la calidad ambiental urbana (Cárdenas y Giraldo-Ospina, 2021, p. 12).

Medina plantea en su tesis un aspecto importante a considerar, que corresponde a la población flotante que hace uso del espacio público, principalmente en ciudades con vocación turística, la que no se considera en las estimaciones, en parte debido a que no se cuenta con este tipo de información. Identifica entre las problemáticas la falta de control en cesiones obligatorias de nuevos desarrollos, incrementando el déficit en las ciudades (2017, p. 17-29).

En particular, el análisis del espacio público natural (asociado a los elementos naturales constitutivos del espacio público) es un aspecto poco desarrollado en el contexto nacional.

En el estudio realizado por Velásquez y Buelvas, se resalta la importancia de los servicios ecosistémicos asociados al sistema ecológico que aportan al sistema social, pese a que las áreas urbanas no se han desarrollado en torno a la conectividad de dichos sistemas, lo que interrumpe sus interrelaciones y el funcionamiento mismo como sistema (2022, p. 6, 16-17).

Así se pone de manifiesto la necesidad de generar o mantener la conectividad entre los elementos de la estructura ecológica de las ciudades, lo que puede lograrse a través del sistema de espacio público y en particular a través de sus elementos constitutivos naturales, sin embargo, como planteaba Gallego, la falta de claridad en definiciones y lineamientos en cuanto a su desarrollo dificulta una gestión particular (2022, p. 27-36).

Marco Analítico

Para el desarrollo del análisis comparado propuesto entre ciudades intermedias y su gestión del espacio público natural, se definió el uso de la taxonomía NATO, desarrollada por Christopher Hood en su obra "The Tools of Government" (1983) y posteriormente refinada junto a Helen Margetts (2007) y que Howlett (2000) trajo a un contexto de gobernanza moderna.

La taxonomía NATO es una tipología ampliamente utilizada en el análisis de políticas públicas para clasificar los instrumentos que los gobiernos emplean, permitiendo analizar la selección entre distintos tipos de instrumentos según sus objetivos, capacidades y contextos, facilitando igualmente el desarrollo de estudios comparativos entre países y sectores. El acrónimo NATO representa los cuatro recursos básicos o propiedades que el Estado puede utilizar para influir en el comportamiento de los actores sociales y que pueden utilizarse como base para herramientas de detección y ejecución (nodalidad o información, autoridad, tesoro y organización).

Hood planteó en primera instancia la diferencia entre herramientas enfocadas a recoger información o detectar cambios en el entorno político (detectores), asociados regularmente a recursos de nodalidad; y aquellas que tratan de generar un impacto o efectuar un cambio sobre la situación (efectores) y su uso para el control del proceso.

La *nodalidad* corresponde a la propiedad de encontrarse inmerso en una red de información o canales y poder operar con ella. Un ejemplo de este recurso puede ser el sistema de monitoreo, a través del uso de sensores y redes para recolección de datos sobre la calidad de un recurso, o campañas informativas, siendo su función primordial la difusión o recolección de información.

El *tesoro* por su parte se refiere a los recursos que pueden ser “canjeables” para obtener nuevos recursos, bienes o servicios. Un ejemplo en este caso corresponde a la implementación de subsidios o becas. Tiene como función asociada el uso de recursos financieros para incentivar un comportamiento deseado.

La *autoridad* es la posesión del poder oficial de exigir, prohibir, garantizar, o adjudicar acciones, bienes, usos, entre otros. Un ejemplo puede ser la adopción de normas prohibitivas o regulatorias de una actividad o relación entre sectores de la sociedad. Su función se basa en definir reglas o restricciones mediante la aplicación del poder legal y establecer sanciones consecuentes con la trasgresión a las mismas.

Finalmente, la organización corresponde a la disponibilidad de personas con capacidades distintas para llevar a cabo las distintas acciones, como podría ser la fuerza pública o prestadores de servicios de salud. En este caso la función se asocia al uso de infraestructura y personal del estado para ejecutar acciones (1983 p. 3 - 6).

El análisis de tipología de instrumentos planteada por Hood (1986) replanteada por Howlett (2000) mantiene la estructura básica NATO, conservando las cuatro categorías originales, introduciendo una distinción entre instrumentos sustantivos y procedimentales.

Instrumentos sustantivos: afectan directamente la producción, distribución o consumo de bienes y servicios. Un ejemplo corresponde a subsidios, impuestos, servicios públicos.

Instrumentos procedimentales: influyen en el comportamiento de los actores involucrados en la implementación. Estos pueden ser mecanismos de coordinación, consultas públicas, reglas de procedimiento, entre otros.

Howlett enfatizó en el análisis de combinaciones de instrumentos destacando que los gobiernos no usan instrumentos de forma aislada, sino en paquetes que deben ser coherentes y adaptados al contexto.

Así mismo estableció la relación de los instrumentos con modos de gobernanza, proponiendo que cada tipo de gobernanza (legal, corporativa, de mercado, de redes) tiende a preferir ciertos instrumentos.

Finalmente, advirtió sobre los desafíos en el diseño de políticas encontrando problemas comunes como son: diseños acumulativos sin coherencia, falta de evidencia o conocimiento técnico, influencia excesiva de la política sobre lo técnico, rediseños que no eliminan instrumentos obsoletos.

Esto incidiría en la complejidad del subsistema, por lo que enfatizó que a menor capacidad institucional podrían resultar más eficaces los instrumentos voluntarios (2000 p. 417).

Tabla 1

Comparativo entre autores

Autor	Categorías principales	Enfoque	Tipo de instrumentos	Aplicación	Análisis de gobernanza
HOOD	Nodalidad Autoridad Tesoro Organización	Clasificación de herramientas según recurso estatal utilizado	Efectores Detectores	Análisis básico de herramientas gubernamentales	No explícita
HOWLETT	Se mantiene, pero diferenciando instrumentos sustantivos y procedimentales	Diseño de políticas públicas y coherencia en combinaciones de instrumentos	Sustantivos Procedimentales	Evaluación de combinación de instrumentos, gobernanza y efectividad del diseño	Relaciona tipos de instrumentos con modos de gobernanza

Nota. Autoría propia. Comparativo entre características principales de categorías, enfoque, instrumentos, aplicación y tipo de análisis de acuerdo con el desarrollo de cada autor.

El aporte de Howlett permitió una mayor precisión conceptual, mejor adaptación de la taxonomía a contextos complejos y dinámicos, y el posicionamiento de esta como una herramienta útil para la evaluación de la efectividad de las políticas públicas.

Tabla 2

Taxonomía de instrumentos sustantivos

	<i>Nodality</i>	<i>Principal governing resource used</i>		
		<i>Authority</i>	<i>Treasure</i>	<i>Organization</i>
<i>Effectors</i>	<i>Advice</i>	<i>Regulation</i>	<i>Grants</i>	<i>Bureaucratic</i>
	<i>Training</i>	<i>User charges</i>	<i>Loans</i>	<i>administration</i>
		<i>Licences</i>	<i>Tax expenditures</i>	<i>Public enterprises</i>
<i>General Purpose of Instrument Use</i>				
<i>Detectors</i>	<i>Reporting</i>	<i>Census-taking</i>	<i>Polling</i>	<i>Record-keeping</i>
	<i>Surveys</i>	<i>Registration</i>	<i>Consultants</i>	<i>Police reporting</i>

Nota. Principales elementos de la taxonomía de instrumentos sustantivos con ejemplos de instrumentos en cada categoría. Adaptado de Hood C. 1986. *The Tools of Government* (Chatham: Chatham House, 1986), pp. 124-25 por Howlett M, 2000 *Managing the “Hollow State”*: Procedural Policy Instruments and Modern Governance. p. 415. *Canadian Public Administration / Administration Publique Du Canada*. Volume 43, No. 4 (Winter/Hiver).

El modelo metodológico entonces se planteó en dos niveles de análisis: 1. Nivel Sustantivo, que engloba los instrumentos clásicos de las Políticas Públicas. Los cuales afectan el consumo, producción y distribución de los bienes y servicios de la sociedad, como la ley, sistema estadístico y el presupuesto. 2. Nivel Procedimental, surge junto a la gobernanza y se materializan como mecanismos de regulación en donde intervienen actores no estatales. Estos pueden ser permanentes o temporales y afectan las relaciones sociales en una sociedad (Peláez, 2016). Para la aplicación de la metodología se llevó a cabo un desarrollo diferenciado en términos del análisis de la política propiamente dicha, identificando su objetivo e instrumentos utilizados en las 4 categorías, evaluando la combinación de estos instrumentos (coherencia y consistencia), determinando su categoría como detectores y efectores, para finalmente

desagregarlos en sustantivos y procedimentales, con lo que se tendría el despliegue completo de la política con una mirada final en términos del modelo de gobernanza.

En un segundo análisis complementario se identificó la clasificación de los recursos a nivel de las ciudades analizadas, precisando detectores y efectores, para con ello evaluar la eficiencia y comparar los casos a fin de identificar aspectos críticos en la implementación, a nivel territorial, entendiendo el tipo de herramientas que se está usando.

Bases legales

En Colombia, para el espacio público se cuenta con un profuso marco normativo que establece la definición, integración del sistema, indicador y normas para su creación, sostenimiento, entre otros, según se presenta en la Tabla 3, y que como se mencionó ha sido desarrollado en diferentes momentos y por distintos sectores como ambiente y vivienda, y la política que está dada a través del documento CONPES 3718 de 2012.

Tabla 3

Políticas y normas asociadas al espacio público a nivel nacional y municipal

Política / Norma	Nivel	Descripción
Decreto 1504 de 1998	Nacional	Definición del sistema, elementos constitutivos y definición del Indicador de EPE
Decreto 1538 de 2005	Nacional	Accesibilidad a los espacios de uso público y a las edificaciones
Decreto 798 de 2010	Nacional	Estándares urbanísticos
Decreto 1469 de 2010	Nacional	Licencias urbanísticas
Decreto 1788 de 2004	Nacional	Participación en plusvalía
Decreto 2181 de 2006	Nacional	Planes parciales - cesiones
CONPES 3817 de 2012	Nacional	Política Nacional de Espacio Público
Decreto 0075 de 2013	Nacional	Porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social
Decreto 1077 de 2015	Nacional	Decreto Único Reglamentario Sector Vivienda
Decreto 2218 de 2015	Nacional	Actuaciones urbanísticas y se precisa la exigibilidad del pago de la participación de plusvalía
Decreto 1197 de 2016	Nacional	Solicitud, modalidades de las licencias urbanísticas, sus vigencias y prórrogas
Decreto 1203 de 2017	Nacional	Licencias urbanísticas
Decreto 1783 de 2021	Nacional	Estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas
Ley 2044 de 2020	Nacional	Saneamiento predios ocupados por asentamientos ilegales

Política / Norma	Nivel	Descripción
Ley 2037 de 2020	Nacional	Modifica el artículo 6 de la Ley 388 de 1997
Ley 2079 de 2021	Nacional	Disposiciones en materia de vivienda y hábitat
Decreto 0349 de 2006	Municipal	Estatuto de espacio público para el municipio de Tuluá

Nota. Autoría propia. Compilado de políticas y normas que sirven de marco para el desarrollo del sistema de espacio público en entornos urbanos, tanto del nivel nacional como regional y municipal. Para la ciudad de Palmira, la Universidad Nacional sede Palmira desarrolló el Estatuto del Espacio Público y del Paisaje, el cual recoge y desarrolla las políticas definidas en el Art. 167 del POT vigente, el cual está pendiente de la socialización y la discusión y adopción por parte del Concejo Municipal (Municipio de Palmira, 2013).

De acuerdo con el Artículo 2.2.3.2.1 del Decreto 1077 de 2015, el espacio público es “*el elemento articulador y estructurante fundamental del espacio en la ciudad, así como el regulador de las condiciones ambientales de la misma, y por lo tanto se constituye en uno de los principales elementos estructurales de los Planes de Ordenamiento Territorial.*”

Es entonces el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes (Ley 9ª de 1989 y el Decreto 1077 de 2015).

Ahora bien, según la normatividad vigente en Colombia, el sistema de espacio público se constituye por elementos naturales y artificiales, por lo que para el desarrollo de la presente tesis se tomará como base la definición y estructura del sistema de espacio público determinadas en el Decreto 1504 de 1998 (compilado en el Decreto 1077 de 2015) según se observa en la Tabla 4.

Elementos naturales del espacio público

Los elementos naturales del espacio público - ENEP son aquellos que, haciendo parte del sistema de espacio público, se encuentran relacionados con las áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico y áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico (Decreto 1077 de

2015), es decir que coinciden parcial o totalmente con elementos de la estructura ecológica principal.

Tabla 4

Elementos constitutivos del sistema de espacio público – Decreto 1077 de 2015

Elementos constitutivos del sistema de espacio público		
Elementos constitutivos artificiales o contruidos		Elementos constitutivos naturales
Áreas integrantes de los perfiles viales peatonal y vehicular		Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas Cerros, montañas, colinas Manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, zonas de manejo, zonas de bajamar y protección ambiental
Áreas articuladoras de espacio público y de encuentro		Naturales Diques, presas, represas, embalses, lagos, muelles, puertos, tajamares, rompeolas, escolleras, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental
Áreas para la conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos		Artificiales
Áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial		Áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico Parques naturales, Áreas de reserva natural, santuarios de fauna y flora.
Antejardines de propiedad privada		Elementos complementarios
Componentes del amoblamiento urbano	Mobiliario y señalización	Componente de la vegetación natural e intervenida Jardines, arborización y protección del paisaje, tales como: vegetación, herbácea o césped, jardines, arbustos, setos o matorrales, árboles o bosques

Nota. Autoría propia. Se presenta una síntesis de los elementos constitutivos del sistema de espacio público, de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 1504 de 1998 compilado en el Decreto 1077 de 2015, identificando las categorías que conforman cada elemento.

En este caso, para el presente trabajo se aborda la definición y estructura de los elementos naturales constitutivos desarrollada por la CVC para áreas urbanas (CVC, 2020), ajustada

incorporando algunos elementos artificiales que se considera pueden aportar a la categoría de las áreas para la conservación y preservación del recurso hídrico, según se presenta en la Tabla 5.

Tabla 5

Elementos constitutivos del sistema de espacio público – Decreto 1077 de 2015

Elementos Constitutivos Naturales en Áreas Urbanas		
Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas		Cerros, montañas, colinas
Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico	Naturales	Ríos, quebradas, arroyos, lagos, lagunas, humedales y sus áreas forestales protectoras
	Artificiales	Diques, embalses
Áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico		Relictos de bosque y zonas verdes
Elementos Complementarios		
Componente de la vegetación natural e intervenida		Jardines, arborización y protección del paisaje, tales como: vegetación, herbácea o césped, jardines, arbustos, setos o matorrales, árboles o bosques

Nota. Autoría propia con base en CVC, 2020. Se presenta una síntesis de los elementos constitutivos naturales del sistema de espacio público, identificados por la autoridad ambiental regional para el contexto urbano del Valle del Cauca.

<https://ecopedia.cvc.gov.co/ecopedia/categorias/gestion-ambiental>

Política nacional de espacio público

El Consejo Nacional de Política Económica y Social formuló en 2012 el CONPES 3718 de 2012 - Política Nacional de Espacio Público, en el cual además de abordar un diagnóstico general sobre el sistema de espacio público se adoptaron algunas definiciones asociadas al mismo y se establecieron acciones y recomendaciones para los entes territoriales y otros actores.

De acuerdo con el análisis realizado por el CONPES, la deficiencia cualitativa y cuantitativa de espacio público afecta la competitividad de las ciudades, pues el desarrollo de ciertas actividades económicas depende de la imagen urbana, que se asocia con el espacio público, su disponibilidad, accesibilidad, diseño, entre otros, *integrados a las actividades*

urbanas y con parámetros de diseño que mitiguen la inseguridad y los efectos de la contaminación (CONPES, 2012).

Considerando así las necesidades urbanas colectivas, y que el Decreto 1504 de 1998 fijó como índice mínimo de espacio público 15 m² por habitante de espacio público efectivo, el documento CONPES incluyó la definición de espacio público efectivo como aquél “... *de carácter permanente, conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas.*” (CONPES, 2012).

Bases conceptuales

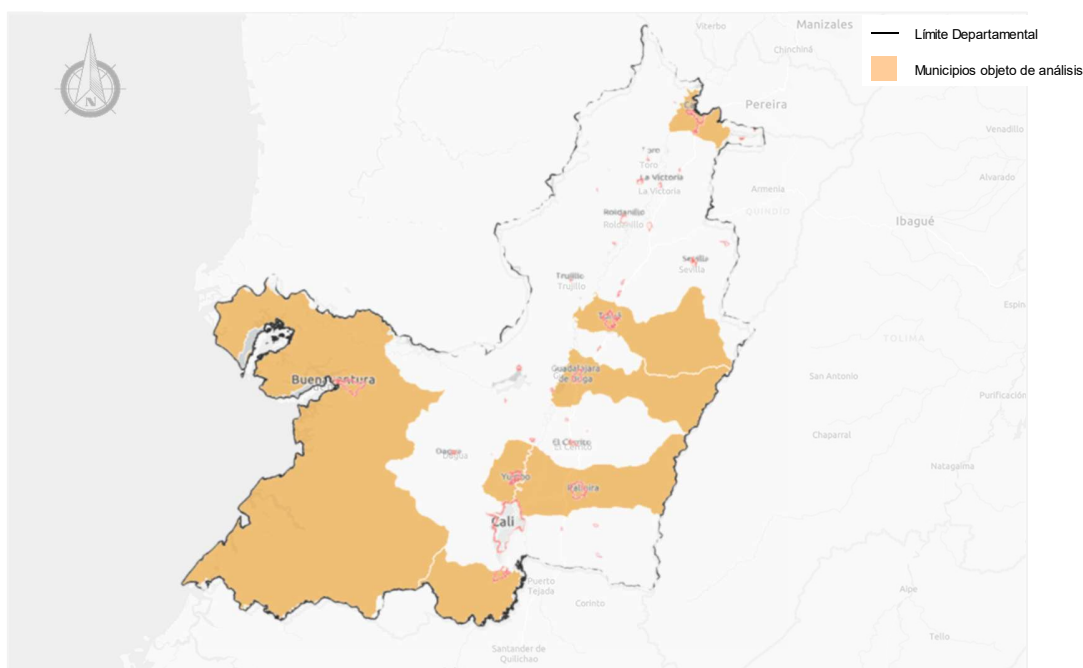
De acuerdo con la Asociación de Ciudades Intermedias para Colombia este tipo de ciudades corresponde a aquellas cuya población es mayor a 100.000 habitantes, cuentan con disponibilidad de infraestructura de transporte como puertos aéreos o marítimos, la categorización establecida por la Contaduría General de República se encuentra entre 1 y 2, y sus dinámicas comerciales, sociales, de desarrollo y de infraestructura, entre otras son similares (Asociación de Ciudades Intermedias de Colombia, s.f.).

Así, las ciudades intermedias identificadas en el departamento del Valle del Cauca son siete: Buenaventura, Cartago, Guadalajara de Buga, Jamundí, Palmira, Tuluá y Yumbo, de las cuales la primera fue erigida como Distrito en el año 2007 (ver Figura 2).

De acuerdo con lo anterior, y considerando las condiciones de las áreas urbanas intermedias del Departamento se han seleccionado estas como objetivo para el análisis comparado. No se incluye a Santiago de Cali, capital del departamento pues se encuentra fuera de este grupo dadas sus condiciones de desarrollo que distan mucho de las intermedias y su población es cerca de 4 veces mayor, entre otros aspectos.

Figura 2

Localización de los municipios objeto de análisis



Nota. Autoría propia. Municipios del departamento del Valle del Cauca de los cuales sus cabeceras municipales (áreas urbanas) se identificaron como ciudades intermedias.

Análisis comparativo

Vallés plantea que para desarrollar teorías que están fundadas en los datos la teoría emerge mientras estos son recolectados, sin embargo, esta teoría tiene mayor aplicación en fenómenos psicosociales, pero una de sus técnicas, el rastreo bibliográfico, se vuelve significativo en primera instancia para recoger información secundaria sobre el problema de estudio (1999, p. 97-127).

Por su parte, los métodos comparados, en consideración de Jiménez, permiten mirar más allá de un caso único con aplicación en la Ciencia Política, por lo que sería adecuado para el desarrollo del presente trabajo pues permite analizar la situación de las cabeceras objeto de estudio y comparar condiciones entre ellas con el fin de extraer conclusiones (2021, p. 171-172).

Espacio público

En concepto de Rabotnikof el espacio público constituye un componente central de la vida colectiva. Para la autora la referencia a lo público alude a tres criterios que corresponden a lo que es de utilidad o interés común a todos, lo colectivo, en oposición a lo privado que se relaciona con el ámbito de lo individual. De igual forma relaciona lo público con lo visible mientras que lo privado se sustrae a la mirada. Finalmente relaciona lo público como a lo accesible o abierto a todos mientras que lo privado se asocia con lo que se sustrae a la disposición de otros (2008, p. 38-39).

Estos tres criterios responden a las características planteadas en términos generales con lo que se entiende como espacio público y con la definición normativa del sistema estructurante con que se cuenta en el país.

Según la Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2024), el espacio público se compone de calles, los espacios abiertos o las instalaciones públicas y llegan a definir el carácter de una ciudad (CEPAL, 2024).

Para el desarrollo del presente trabajo se tomará como referente la definición del sistema de espacio público y los elementos constitutivos naturales que se muestran en las Tabla 4 y Tabla 5

Calidad ambiental urbana

La Calidad Ambiental Urbana es el resultado de la interacción del conjunto de factores humanos y ambientales que inciden favorable o desfavorablemente en los habitantes de una ciudad (MADS, s.f.). Analizando el concepto de espacio público se observa una relación directa entre este y la calidad ambiental urbana, la cual incluye otros aspectos sobre los que tiene

incidencia como la calidad del aire, el recurso hídrico, el paisaje, entre otros, que requieren adecuada gestión.

Como consecuencia de lo anterior, el MADS abordó la definición de la política pública de calidad ambiental urbana, enfocada en generar lineamientos necesarios para el conocimiento y la implementación de acciones tendientes a mejorar las condiciones de las zonas urbanas del país, incluyendo entre los componentes a considerar el espacio público.

Gestión ambiental urbana

De acuerdo con Guhl la gestión ambiental urbana *implica un esquema propio y ordenado*, como lo plantea el concepto mismo de la gestión ambiental buscando racionalizar la toma de decisiones en lo que respecta a cómo lograr mejorar el medio ambiente urbano desde un enfoque interdisciplinario. (Guhl, 1998 como se cita en MADS, 2008 p. 17)

La gestión ambiental urbana debe tener en cuenta la estructura misma del sistema, sus componentes y los procesos de la ciudad, por ejemplo, procesos de industrialización o crecimiento de la población. El análisis de dichos procesos permite no solo conocer el impacto de estos, sino también sus causas, para así diseñar y formular políticas y estrategias que conlleven a una gestión ambiental adecuada de la ciudad (Moreno, 2008 p. 31).

El espacio público como estructurante del espacio de la ciudad cobra especial relevancia principalmente desde los elementos constitutivos naturales pues son los que aportan en la generación de servicios ecosistémicos de soporte, regulación y culturales principalmente, pues se convierten en hábitat para las especies que cada día más recolonizan los ambientes urbanos, aportan en regulación climática y mitigación de impactos sobre el aire como el ruido y contaminación generados por actividades antrópicas como el transporte y generan bienestar en los habitantes a partir de ellos atributos y valores escénicos que aporta al paisaje urbano.

Políticas públicas

Como en muchas disciplinas, existe gran variedad de conceptos y aproximaciones de lo que se considera política pública, Bardach plantea un que las políticas públicas afectan la vida de gran número de personas y es posible que su aplicación genere importantes afectaciones aun cuando logren mitigar o solucionar el problema que se identificó (2001, p. 13).

Pastor hace una propuesta interesante al componer una definición que procura recoger las diferentes visiones de otros autores, relacionando en ella el quehacer gubernamental que se traduce en las decisiones asociadas a fines, objetivos, instrumentos y medidas de actuación, y los recursos requeridos para ponerlas en marcha (2014, p. 21 - 23).

Dada la dificultad que conlleva formular políticas públicas adecuadas, es aún más complejo que dichas políticas sean adecuadas o logren el objetivo propuesto. Gran número de factores pueden tener incidencia en la mayor o menor efectividad de estas, entre las que se tienen incertidumbre, mala gestión, negligencia o poca capacidad institucional, como lo identificó Bertranou (2019, p. 152).

La implementación de las políticas públicas en general se desarrolla a través de planes, programas, y proyectos que se materializan en acciones con el fin de modificar la situación concreta que originó la necesidad de la política.

En este contexto, para el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2014), el seguimiento y la evaluación de políticas públicas son elementos esenciales para la administración pública, ya que permiten la retroalimentación constante para la toma decisiones orientadas (2014, p. 7).

De acuerdo con la *Guía de evaluación de implementación de políticas públicas* elaborada por el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas del gobierno de España en 2020, la

evaluación de la implementación se realiza sobre la “*dimensión operativa de la acción pública, ... mecanismos y recursos puestos a disposición por las organizaciones*” para con ello lograr establecer si han sido eficaces y han modificado la situación que las originó (Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, 2020, p. 9).

Considerando lo anteriormente expuesto, el trabajo se enfocó en la fase de implementación, dado que esta puede ayudar a explicar igualmente la posible incidencia en los resultados que se han identificado en cuanto al déficit de espacio público. Para el desarrollo del presente análisis, se seleccionó el método comparado, el cual permite investigar las relaciones causales y que constituye para las ciencias sociales el sustituto del experimento (Nohlen 2020, p. 44-45).

Según plantea Jiménez, los métodos comparados permiten en las ciencias políticas mirar más allá de un único caso buscando en últimas mejorar la eficiencia gubernamental y determinar la consistencia institucional. Entre las técnicas de investigación para metodologías comparadas, se recomienda el uso flexible de instrumentos y técnicas para recopilar información (2021, p. 172-188), entre ellas Maza et al., recomiendan la aplicación de entrevistas exploratorias o abiertas para informantes clave (2018, p. 14, como se cita en Jiménez 2021, p. 187).

Para este caso, a partir de lo expuesto por Jiménez, se considera que la aplicación de entrevistas pueden permitir avanzar en el análisis de la implementación de las políticas y normas vigentes a nivel municipal, conociendo de primera mano las dificultades encontradas en las administraciones para su cumplimiento, con el fin de plantear posibles explicaciones sobre el resultado de la aplicación de las normas existentes con diferentes contextos y condiciones (diferentes ciudades intermedias) y comprender si el contexto es importante en el éxito o el fracaso de la gestión (2021, p. 187-188). Las entrevistas permiten establecer una comparación

sobre cómo un mismo marco normativo difiere en cuanto a resultados y estructura institucional para entes territoriales de características similares, lo que en términos de Sartori permitiría aprender de las experiencias de los otros (...) (Jiménez 2021, p. 182).

Por su parte, la tipología de los instrumentos definida por Hood (1986), propone analizar los instrumentos de política mediante cuatro categorías de recursos del gobierno, estableciendo que estos afrontan las problemáticas sociales a través de la información que posee el actor político central (Nodality), como las campañas publicitarias y la divulgación de información; el poder legal (Authority) mediante leyes, normas o contratos; el presupuesto (Treasure) expresado mediante instrumentos fiscales; y las organizaciones (Organization) como instituciones alternas a los procesos de gobierno (Sulca 2015, p. 10-16).

Así, mediante la aplicación del método comparado, realizando para ello un acercamiento diagnóstico del estado de indicadores asociados a espacio público en las ciudades seleccionadas, el análisis de instrumentos según el modelo NATO (Hood,2009) a la implementación de políticas referidas al espacio público, y un análisis DOFA de la gestión a partir de entrevistas semiestructuradas, se propuso establecer las similitudes y diferencias, para, a partir de ello, identificar y formular las posibles acciones para mejoramiento de la implementación de las políticas (Sulca 2015, p. 10-16).

Para el desarrollo del análisis se definió como objetivo el análisis sobre las 7 ciudades definidas como intermedias en el Valle del Cauca, dado que presentan condiciones similares que las hacen comparables.

Para el acercamiento diagnóstico, a partir de información secundaria correspondiente a la caracterización de cada ciudad, considerando la diferencia entre la información disponible para cada una de ellas (recopilación y análisis de información secundaria de fuentes como los entes

territoriales, autoridades ambientales y entidades del nivel central como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], MADS, entre otros). Se realizó un análisis de indicadores de estado del espacio público en general y de los elementos constitutivos naturales como es el índice de espacio público efectivo, el déficit, y la cuantificación de áreas ENEP por cabecera, así como la revisión de instrumentos existentes basado en variables asociadas al espacio público y sus elementos naturales, realizando una primera comparación de base, y se estableció el análisis comparativo entre ciudades intermedias para verificar el avance del sistema.

Para el análisis del nivel de implementación propiamente dicho y su comparación, se realizó inicialmente una encuesta exploratoria de contexto para conocer una primera percepción de los actores institucionales sobre el sistema (ver Tabla 6) y un análisis de los instrumentos en cada ciudad mediante la aplicación del modelo NATO (Hood, 2007) para conocer el nivel de implementación de las políticas, generando una matriz individual y una comparativa entre ciudades (Instrumentos vigentes en lo que respecta al sistema de espacio público tales como planes, estatutos o manuales de espacio público, etc.), con el fin de identificar congruencia, consistencia y coherencia de estas. Tras este proceso se realizó el análisis e interpretación de los resultados finales.

Para la recolección de datos se definieron tres momentos: el primero, correspondiente a la adopción de los POT alrededor del año 2001; el segundo relacionado con la consolidación de los informes de calidad ambiental urbana en 2014; y el tercero, de acuerdo con los procesos de revisión y ajuste de varios de los POT vigentes para las zonas urbanas de análisis en 2022.

Mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas, que corresponden a un muestreo no probabilístico de actores seleccionados de forma intencional (Cruz et al., 2022, p. 40) según su rol en la gestión del espacio público en cada ciudad objeto de análisis (institucionales,

privados, comunitarios u otros), para obtener un mayor precisión respecto al funcionamiento del sistema y de los posibles factores que afecten su nivel de implementación, se construyó una matriz DOFA como base para el análisis de los factores que han incidido desde la gestión en la implementación de las políticas.

Tabla 6

Ficha técnica encuesta

Ítem	Descripción
Universo	Funcionarios entes territoriales, autoridades ambientales, consultores, desarrolladores urbanísticos, curadores urbanos
Ámbito	Ciudades intermedias - Valle del Cauca: Buenaventura, Cartago, Guadalajara de Buga, Tuluá, Palmira, Jamundí, Yumbo
Método de recolección de información	Encuesta a través formulario (Google forms)
Tamaño de la muestra	17 encuestas
Tipo de muestreo	Selección sistemática de representantes de diferentes roles y entidades
Fecha de aplicación	Junio - Julio de 2023
Número encuestas validadas	8 encuestas

Nota. Autoría propia. Descripción de las características de la encuesta desarrollada.

Tabla 7

Ficha técnica entrevista semiestructurada

Ítem	Descripción
Universo	Funcionarios entes territoriales, autoridades ambientales
Ámbito	Ciudades intermedias - Valle del Cauca: Cartago, Tuluá, Palmira, Jamundí
Método de recolección de información	Entrevistas semiestructuradas aplicadas mediante medios virtuales (Microsoft teams, videollamadas)
Tamaño de la muestra	6 entrevistas
Tipo de muestreo	Selección sistemática de representantes de diferentes roles y entidades
Fecha de aplicación	Junio - Julio de 2024

Nota. Autoría propia. Descripción de las características de la entrevista semiestructurada desarrollada.

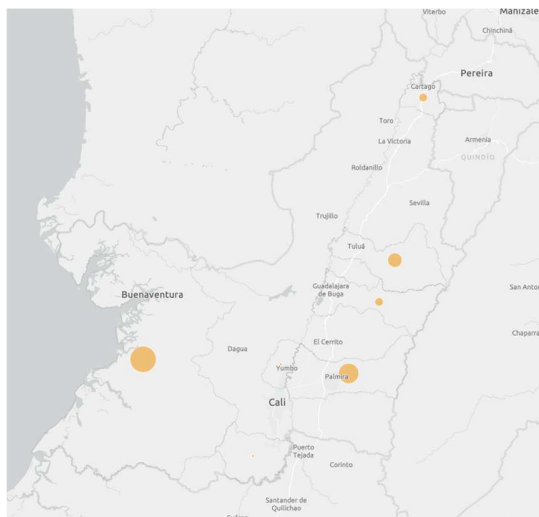
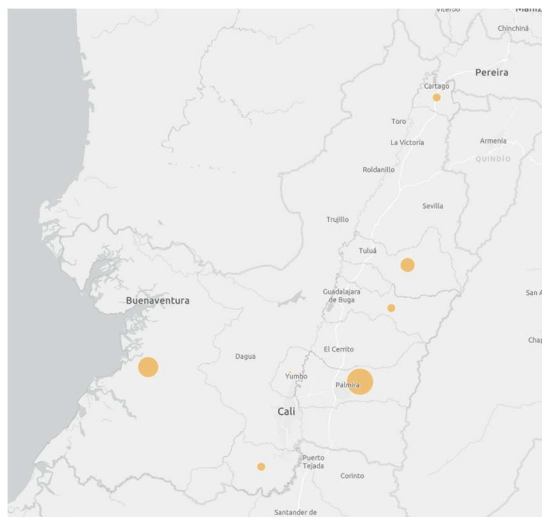
Diagnóstico del sistema de espacio público natural en las zonas urbanas intermedias del Valle del Cauca

Contexto general de las ciudades intermedias del departamento

De las siete ciudades intermedias identificadas en el departamento, seis se localizan a lo largo el valle geográfico del río Cauca, presentando condiciones biofísicas, al igual que condiciones de conectividad y desarrollo similares (Ver Figura 2), estando asociadas a la zona de mayor desarrollo económico del Departamento, en donde se encuentran desarrollos industriales, agroindustriales y de servicios a el suroccidente. Por su parte Buenaventura es una ciudad costera asociada a uno de los tres complejos portuarios de mayor importancia económica para el país y por tanto siendo la más dispar del grupo.

En lo que respecta a la población, del total de los habitantes del Departamento para el año 2001, el 86% correspondía a población urbana, de la que el 29% se encontraba en las 7 cabeceras analizadas, lo que permite evidenciar la importancia de estas áreas urbanas y los conflictos que ello conlleva.

Para el año 2022, la relación de población urbana respecto al total no cambió, manteniendo el 86% en las zonas urbanas, mientras que la proporción de población de las cabeceras de las 7 cabeceras aumentó ligeramente hasta alcanzar el 30%. En la Figura 3 y Figura 4 se presenta el comparativo de poblaciones entre las cabeceras analizadas para los años 2001 y 2022, siendo Buenaventura, Palmira y Tuluá las de mayor número de habitantes.

Figura 3*Comparativo de población urbana – 2001***Figura 4***Comparativo de población urbana – 2022*

Nota. Autoría propia con base en DANE, 2005. Censo General 2005. Estimaciones de población 1985 - 2005 y proyecciones de población 2005 – 2020. Bogotá D.C. y DANE, 2018. Censo General 2018. Proyecciones de población a nivel municipal. Periodo 2018 – 2035. Bogotá D.C. Comparativo de la población de las ciudades intermedias entre 2001 y 2022, donde se observa que el principal crecimiento se presentó en Palmira y Jamundí.

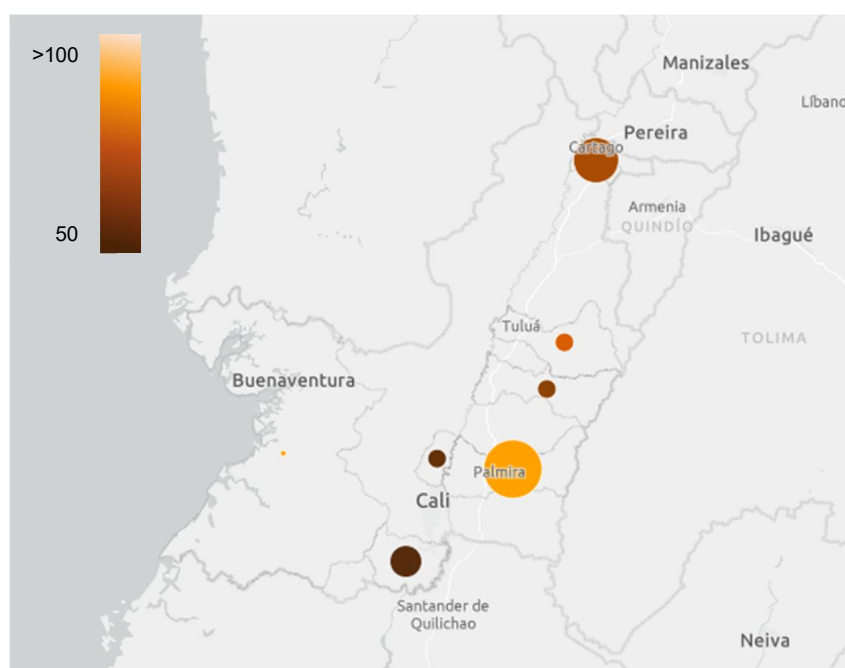
A nivel de población urbana, se puede establecer un subgrupo comparable entre aquellas que cuentan con más de 200 mil habitantes, que es el caso de Palmira y Buenaventura. Yumbo es igualmente un caso particular pues, de acuerdo con la proyección DANE para el año 2022, presenta población urbana inferior a 100 mil habitantes, que es uno de los criterios para considerarla dentro del grupo de ciudades intermedias, pero según los análisis realizados por el propio municipio su población urbana es mucho mayor.

En relación con el área de las zonas urbanas, las cabeceras de Jamundí, Palmira y Buenaventura representan el 61% del área total de las 7 cabeceras municipales. Al realizar el cruce entre el área urbana y la población, se obtiene una densidad promedio de habitantes por

hectárea de 99 hab/ha¹, donde la mayor densidad de población se presenta en Palmira con 132.1 hab/ha y la menor se presenta en Jamundí con 50,6 hab/ha (ver Figura 5), mientras que ciudades como Nueva York presentan densidades de 32 hab/ha². Así, se tiene que el 57,6% de las cabeceras presenta densidades mayores a 100 hab/ha.

Figura 5

Comparativo densidades por cabecera



Nota. Autoría propia. Comparativo de las densidades que presentan las ciudades intermedias estudiadas evidenciando mayor aglomeración en Jamundí y Yumbo.

Uno de los criterios incorporado en el análisis es la categorización municipal, la cual considera tanto la población como los ingresos corrientes de libre destinación anual. A partir de dicha categorización se puede observar que las cabeceras que corresponden a la categoría 1³,

¹ En este caso se hace referencia a lo que se define como densidad bruta: mide la población o las unidades de vivienda en toda la zona urbana, incluyendo usos no residenciales, como carreteras, parques y aeropuertos. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/hacer-de-la-densidad-una-variable-fundamental>

² Íbidem.

³ Categorización de Municipios. Reporte generado en: 18/11/2022 - 15:11:59
<https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>

cuentan con mayor población urbana excepto Yumbo, con lo que el 85% corresponde a categorías 1 y 2, es decir que cuentan con mayor población, pero al mismo tiempo mayor disponibilidad de recursos económicos.

Estado del espacio público

En promedio, las 7 cabeceras municipales cuentan con un índice de espacio público efectivo – EPE de 3,86 m²/hab, donde el 29% presenta un índice mayor a 5 m²/hab y el 57% presenta un índice entre 1 y 4 m²/hab. El distrito de Buenaventura es el que presenta el menor índice, mostrando una condición compleja dada su alta población urbana y su creciente condición como destino turístico que se asocia a población flotante por temporadas.

Tabla 8

Espacio público disponible por año vs población urbana

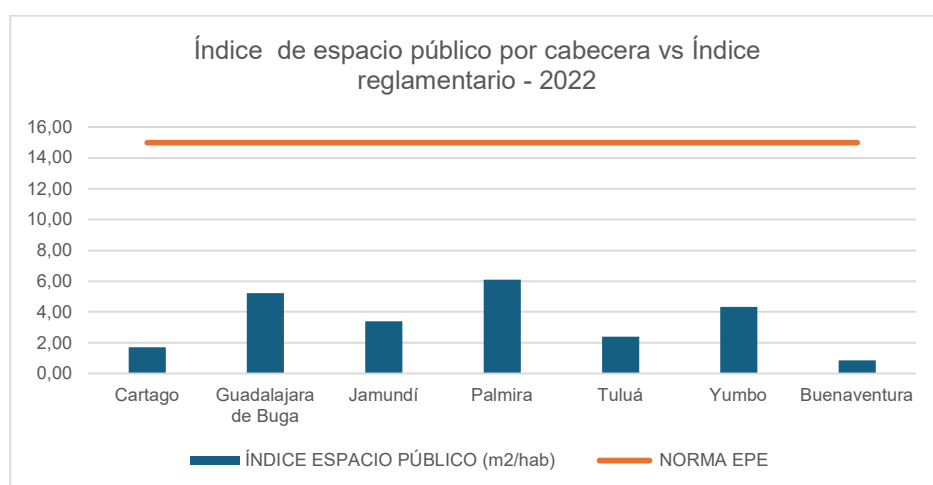
Cabecera municipal	EP (m2)	2001		2014		2022		Pob. Urbana
		Índice EP (m2/hab)	Pob. Urbana	EP (m2)	Índice EP (m2/hab)	EP (m2)	Índice EP (m2/hab)	
Cartago	332.853	2.80	119.046	362.135	2.80	129.519	228.495	134.409
Guadalajara de Buga	168.732	1.70	99.254	1.140.823	11.50	99.202	582.061	111.506
Jamundí	221.841	3.82	58.131	628.002	7.87	79.797	450.517	132.505
Palmira	573.461	2.60	220.562	631.212	2.60	242.774	1.735.499	284.508
Tuluá	178.183	1.17	152.293	211.136	1.17	180.458	434.657	181.107
Yumbo	175.901	2.40	73.292	241.128	2.40	100.470	419.166	96.582
Buenaventura	152.174	0.58	264.635	205.825	0.58	357.935	205.825	243.075

Nota. Autoría propia con base en POT municipales, Proyección DANE, 2005. Censo General 2005. Estimaciones de población 1985 - 2005 y proyecciones de población 2005 – 2020. Bogotá D.C. y DANE, 2018. Censo General 2018. Proyecciones de población a nivel municipal. Periodo 2018 – 2035. Bogotá D.C. *Tabla comparativa de la evolución del espacio público respecto a la población en cada ciudad intermedia en el periodo comprendido entre 2001 y 2022.*

A partir de la información recolectada se observa para todos los casos que, en mayor o menor proporción, se alejan del índice fijado por la norma vigente, presentando déficit mayor a 10 m²/hab en cinco de las siete ciudades (ver Figura 5).

Figura 6

Comparativo entre índice de espacio público efectivo y el índice fijado por el Decreto 1077 de 2015



Nota. Autoría propia con base en información POT vigentes o procesos de actualización. Se presenta la relación entre el índice de espacio público efectivo en cada una de las ciudades intermedias respecto al índice fijado por la normatividad vigente en el país.

Confrontando la información del índice de espacio público y la categorización municipal, según la cual se observó que la mayoría de las cabeceras intermedias corresponden a las categorías 1 y 2, se aprecia entre ellas una importante disparidad en cuanto al índice de EPE identificado a 2022 (ver

Tabla 9). Así, es posible identificar que de las cabeceras que pertenecen a la categoría 1 solo Buenaventura tiene menos de 1 m²/hab, en tanto la única en categoría 3 presenta un índice por debajo de 2 m²/hab.

Tabla 9*Comparación entre índice de EPE, población y categoría municipal*

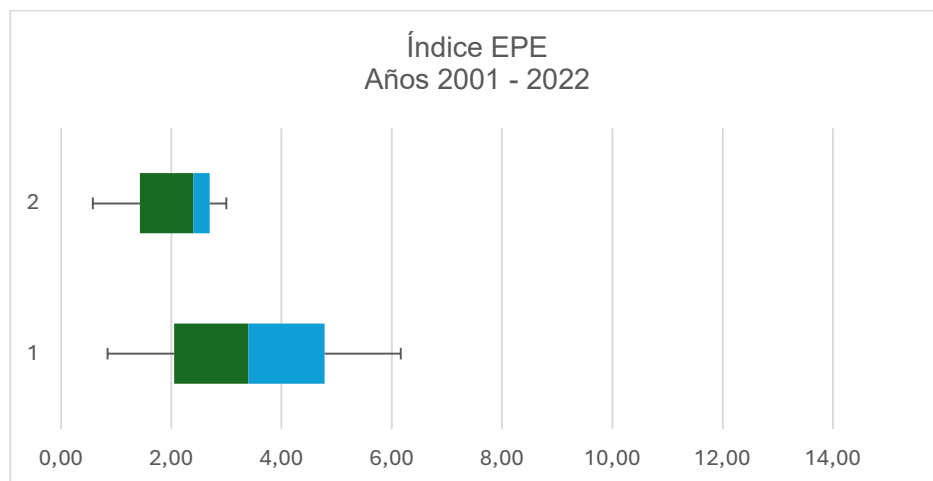
Cabecera municipal	Índice espacio público (m ² /hab)	Población urbana 2022	Categorización municipal
Cartago	1,70	134.409	3
Guadalajara de Buga	5,22	111.506	2
Jamundí	3,40	132.505	2
Palmira	6,10	284.508	1
Tuluá	2,40	181.107	2
Yumbo	4,34	96.582	1
Buenaventura	0,85	243.075	1

Nota. Autoría propia con base en DANE 2018. Censo General 2018. Proyecciones de población a nivel municipal. Periodo 2018 – 2035. Bogotá D.C., POT vigentes o en revisión y CGN 2022. Categorización de Municipios. Comparativo del índice de espacio público efectivo de las ciudades intermedias con respecto a su categoría municipal, la cual considera la disponibilidad ingresos corrientes de libre destinación anual. <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-districtos-y-municipios>.

Según el diagrama de cajas, los datos se agrupan hacia la parte baja del índice, siendo valores atípicos los extremos reportados para Palmira y Buenaventura. Se observa una distribución simétrica y baja dispersión, donde el 50% de los datos se encuentra entre 2,05 y 4,7 m²/hab.

Figura 7

Diagrama de cajas – Índice de espacio público en cabeceras intermedias para los años 2001 y 2022



Nota. Autoría propia. Comparativo de la distribución y dispersión de los datos disponibles sobre el índice espacio público en las ciudades intermedias entre 2001 y 2022.

Con estos resultados y aplicando la escala valores de referencia definidos por el MADS para el cálculo del Índice de Calidad Ambiental Urbana - ICAU (Ver Tabla 10), solo la cabecera municipal de Palmira obtiene la mayor calificación (1). Tres de las cabeceras tienen la calificación más baja (0) y las tres cabeceras restantes se encuentran en los rangos medio-bajo (0,3 – 0,5), lo que señala una condición crítica para las zonas urbanas intermedias del Departamento (Tabla 11).

Tabla 10

Valores de referencia para interpretación del indicador de espacio público efectivo - ICAU

Valor de referencia	Calificación
Menor o igual a 3,00 m ² /habitante	0
Entre 3,01 y 4,00 m ² /habitante	0,3
Entre 4,01 y 5,00 m ² /habitante	0,5
Entre 5,01 y 6,00 m ² /habitante	0,8
Mayor a 6,00 m ² /habitante	1

Nota. Se presentan los rangos con los cuales el MADS analiza los datos de calidad ambiental urbana. MADS, 2016 *Informe Nacional de Calidad Ambiental Urbana. Áreas urbanas con población entre 100.000 y 500.000 habitantes. Año 1, Vol.2. Bogotá D.C.*

Tabla 11

Calificación por cabecera con respecto al rango ICAU

Cabecera	Índice espacio público (m ² /hab)	Calificación
Cartago	1,70	0
Guadalajara de Buga	5,22	0,5
Jamundí	3,40	0,3
Palmira	6,10	1
Tuluá	2,40	0
Yumbo	4,34	0,5
Buenaventura	0,84	0

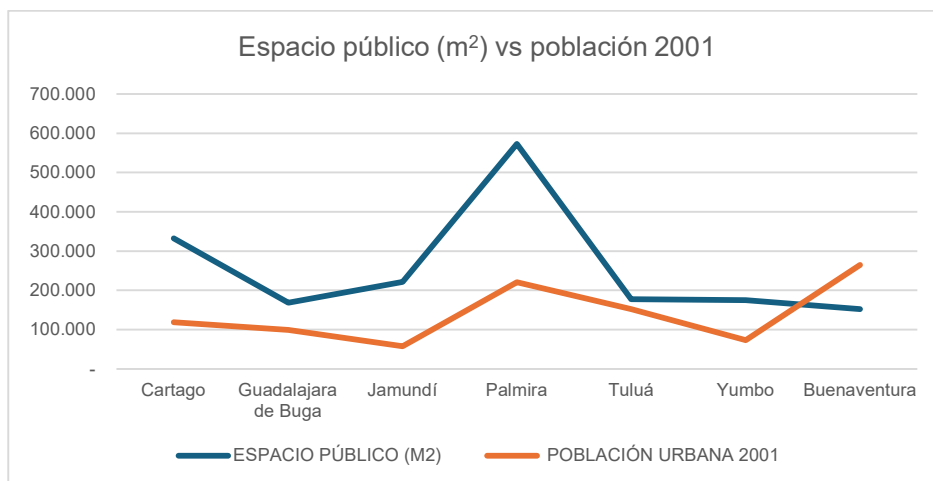
Nota. Muestra la comparación de la calificación obtenida por cada ciudad intermedia de acuerdo con el reporte de ICAU realizado para el último periodo disponible.

Para analizar la evolución del espacio público urbano en el tiempo, se tomaron los datos disponibles para los años 2001, 2014 y 2022.

Las figuras 8, 9 y 10, mostraron un cambio de la cantidad de m² de espacio público disponible, el cual no necesariamente corresponde a un incremento en área sino, en varios casos, pueden responder a un mayor detalle en la elaboración de inventarios, obteniendo más precisión y claridad en las áreas que se incluyen en los mismos, lo que conlleva a tener nuevos datos, pues el crecimiento de la población, si bien es constante, no muestra grandes picos que expliquen las diferencias marcadas, principalmente en cabeceras como Guadalajara de Buga y Jamundí. Un ejemplo de ello es Jamundí, que en su acuerdo de adopción del PBOT en 2001 incluyó en el listado de espacio público para la cabecera municipal una serie de equipamientos, los cuales corresponden a un sistema estructurante distinto. Es por ello por lo que, para el presente análisis, solo se tomaron de dicho acuerdo las áreas correspondientes a espacio público.

Figura 8

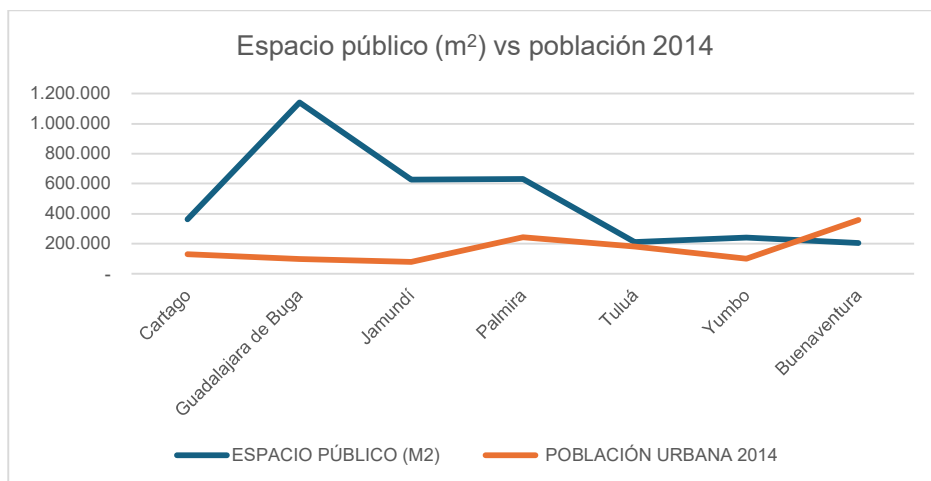
Comparación de espacio público respecto a población urbana para el año 2001



Nota. Autoría propia. Gráfica ilustrativa de la relación entre espacio público existente y la dinámica de crecimiento de la población urbana en las ciudades intermedias analizadas en el año 2001, tomado como referente.

Figura 9

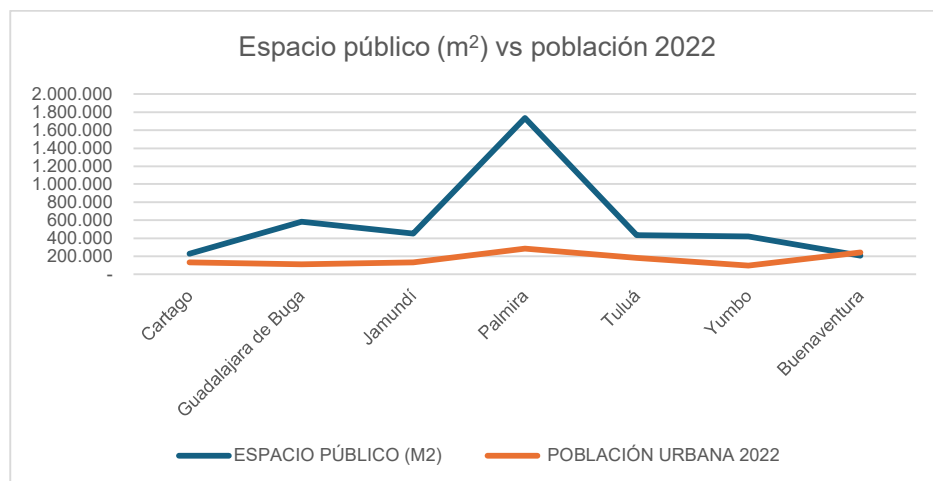
Comparación de espacio público respecto a población urbana para el año 2014



Nota. Autoría propia. Gráfica ilustrativa de la relación entre espacio público existente y la dinámica de crecimiento de la población urbana en las ciudades intermedias analizadas en el año 2014, resaltando el caso de Buenaventura que mantiene la tendencia de base identificada en 2001 mientras que Guadalajara de Buga muestra un incremento en área disponible.

Figura 10

Comparación de espacio público respecto a población urbana para el año 2022



Nota. Autoría propia. Gráfica ilustrativa de la relación entre espacio público existente y la dinámica de crecimiento de la población urbana en las ciudades intermedias analizadas en el año 2022, donde se observa una tendencia similar a la línea base de 2001, asociado a mayor detalle en los inventarios de espacio público.

Elementos naturales del espacio público

Según la información disponible en las revisiones o seguimiento del ordenamiento territorial más recientes de cada municipio, se encontraron áreas correspondientes a elementos naturales consideradas dentro del sistema de espacio público, principalmente correspondientes a zonas verdes, representando alrededor de 40% del área total.

Tabla 12

Proporción de zonas verdes en el espacio público por cabecera

	Yumbo	Guadalajara de Buga	Cartago	Jamundí
Zonas verdes	52.846	285.670	161.070	427.269
EP	456.228	687.010	232.950	1.137.523
Porcentaje	12%	42%	69%	38%

Nota. Autoría propia. Comparativo de la proporción de espacio público natural identificado en el espacio público de las ciudades intermedias que cuentan con el nivel de detalle en sus

inventarios, a partir de Documentos de seguimiento y evaluación elaborados en el marco de propuestas de revisión y ajuste al POT de Yumbo (2023), Guadalajara de Buga (2022), Cartago (2022), Jamundí (2022).

Por otra parte, con base en información del diagnóstico de elementos naturales del espacio público potenciales adelantada por la autoridad ambiental se encontraron 5 millones de m² (CVC – Universidad del Valle [Univalle], 2020 – 2022) para 6 de las 7 ciudades intermedias analizadas.

Tabla 13

Áreas de elementos naturales del espacio público potencial por cabecera

Municipio	Área cabecera (m ²)	Area ENEP (m ²)
Cartago	12.503.800.00	567.400.00
Guadalajara de Buga	9.599.600.00	707.000.00
Jamundí	26.153.000.00	1.382.200.00
Palmira	21.530.000.00	794.000.00
Tuluá	16.607.000.00	1.373.100.00
Yumbo	9.702.000.00	201.300.00

Nota. Identificación de áreas de elementos naturales que pueden incorporarse en el sistema de espacio público urbano para las ciudades intermedias estudiadas. CVC – Univalle, 2020.

Programa para el mejoramiento de los elementos naturales del espacio público y arbolado urbano en 8 cabeceras del departamento del Valle del Cauca; CVC – Univalle, 2021. Programa para el mejoramiento de los elementos naturales del espacio público y arbolado urbano en cabeceras municipal de Jamundí - Valle del Cauca; CVC – Univalle, 2022. Programa para el mejoramiento de los elementos naturales del espacio público y arbolado urbano en cabeceras prioritizadas del Valle del Cauca.

Análisis de la implementación de la política aplicable a la gestión del espacio público natural en ciudades intermedias del Valle del Cauca

Análisis de políticas y normatividad aplicable al espacio público

A continuación, se presenta el análisis de dos políticas centrales asociadas al espacio público: el documento CONPES 3718 de 2012 – Política Nacional de Espacio Público y la Política de Gestión Ambiental Urbana – PGAU adoptada en 2008.

Seguimiento institucional a las políticas de nivel nacional.

CONPES 3718 de 2012 – Política nacional de espacio público. Para este caso el DNP llevó a cabo 3 seguimientos en las vigencias 2012, 2013 y 2014. De dicha evaluación se extraen los aspectos relevantes para el desarrollo de la presente investigación según el avance de las actividades, respecto a las acciones prioritarias definidas en su plan de acción.

1. Precisión de conceptos asociados a la generación, gestión y sostenibilidad del espacio público.

Se reportó el avance respecto a mesas de trabajo conjuntas entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y el MADS, para revisión, articulación y concertación de los compromisos establecidos en dicha política y las de Gestión Ambiental Urbana y Gestión Integral de la Biodiversidad. Se referenció igualmente el proceso de construcción del Decreto compilatorio para el sector, el cual efectivamente se adoptó en 2015, pero que de fondo no resolvió las diferencias existentes identificadas, pues igualmente se adoptó un decreto compilatorio para el sector ambiente y ambos no fueron armonizados. No se reportó avance en el desarrollo y adecuación de conceptos asociados al componente de movilidad.

Respecto a la generación de guías sectoriales articuladas, se referencia una consultoría para desarrollar una propuesta de lineamientos para fortalecer la gestión ambiental del espacio

público en Colombia, sin que a la fecha se cuente con dicho documento y se referencia la inclusión de indicadores asociados en el Índice de Calidad Ambiental Urbana – ICAU.

2. Fortalecimiento de la información en espacio público

Según el último avance a través del Sistema Nacional de Información de Vivienda y Desarrollo Territorial (SNIVDT), se implementaron indicadores asociados a espacio público (índice, avances y arborización), pero dicho sistema no se encuentra disponible. Se reporta el cumplimiento de la creación de cuentas construcción de zonas verdes, parque plazas y plazoletas y mejoramiento y mantenimiento de zonas verdes, parque plazas y plazoletas en el FUT.

3. Articulación del espacio público en la planificación del ordenamiento territorial y ambiental

Se reporta apoyo en la formulación únicamente de los Planes Especiales de Manejo de Patrimonio – PEMP, y en la formulación de propuestas de ajuste al Ordenamiento territorial en el marco de los OCAD.

4. Articulación de las estrategias sectoriales que intervienen el espacio público

En cuanto a la reactivación de la mesa “Mover ciudad” se determinó el objetivo como cumplido con base en la participación del Ministerio en la elaboración de los Planes de Movilidad de Ciénaga, de Valledupar y de Lorica.

5. Gestión y financiación de planes, programas y/o proyectos de espacio público

No se creó el programa por considerar que otros programas con que contaba la Dirección de Espacio Urbano y Territorial (Macroproyectos, Mejoramiento Integral de Barrios (MIB) y Renovación Urbana (RU)) suplían las necesidades. En el marco de los Programas se promueve la generación y/o mejoramiento del espacio público en las ciudades. Por el contrario, se

financiaron estudios de financiación y mantenimiento de EP mediante alianzas público-privadas – APP y aplicación de algunos proyectos piloto (DNP, 2014).

Seguimiento institucional a las políticas de nivel nacional. Política de Gestión Ambiental Urbana – PGAU. La PGAU se adoptó en 2008 con tres estrategias, seis objetivos específicos, 16 metas y 46 actividades. En 2019 el DNP abordó la evaluación institucional, de lo cual se extraen los aspectos relevantes, teniendo en cuenta que su plan de acción no tiene productos ni resultados, ni tampoco metas e indicadores.

De forma general se estableció que a nivel nacional el *72,9% de los instrumentos no toman en consideración a la PGAU, de estos un 4,7% tienen relación directa con GAU, 10,6% corresponden a instrumentos de carácter urbano y el 57,6% son instrumentos de carácter ambiental, que no diferencian los temas urbanos de los rurales (DNP, 2019).*

No obstante, la evaluación pudo concluir que el seguimiento al plan de acción presenta un balance razonable de acciones realizadas por los principales actores. Pero a la vez se identificó un abajo grado de posicionamiento de la política respecto al Ministerio de Vivienda que reiteradamente omitió los informes de avance.

Teniendo en cuenta lo descrito por la CGR, considera la evaluación que la PGAU no fue el instrumento adecuado para la gestión ambiental urbana, dado que, *a pesar de las acciones y los avances en el plan de acción descritos por las diferentes entidades, las ciudades siguen presentando problemas en su calidad ambiental.*

Implementación de instrumentos de planificación a nivel territorial

De las 7 ciudades intermedias analizadas, solo Tuluá cuenta con POT de segunda generación (2015). Los municipios de Cartago, Palmira, Yumbo y Jamundí realizaron ajustes excepcionales en diferentes vigencias y con distintos alcances (incluyendo incorporación de

áreas urbanas en el marco de la Ley 1537 de 2012), siendo Jamundí uno de los casos que mayor cantidad de ajustes excepcionales realizó (48). El caso de Buenaventura es bastante crítico, pues si bien fue erigido como Distrito desde el año 2007 aún no adoptó nuevo POT, por lo que la poca información existente proviene del POT adoptado en 2001, y del Plan Especial de Espacio Público elaborado en 2007 (Buyape, 2013 p.22).

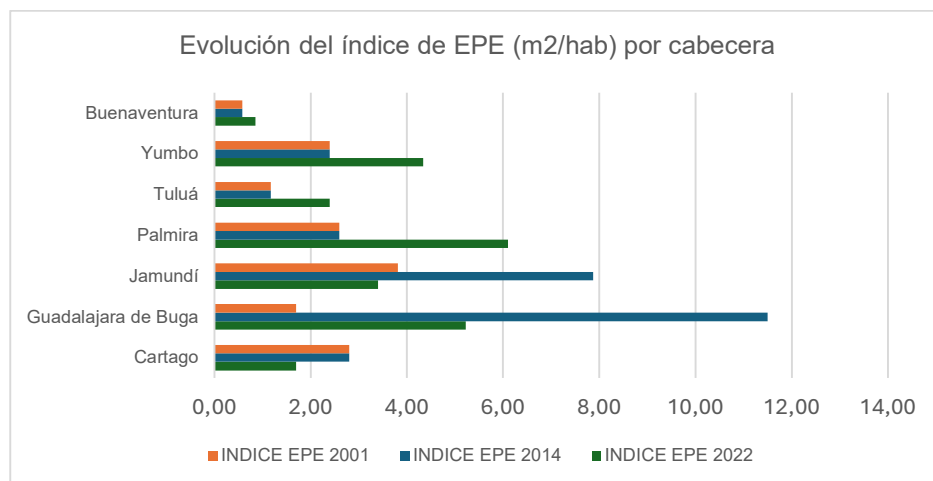
Sobre el sistema de espacio público solo Tuluá adoptó estatuto de espacio público en 2006, sin que fuera considerado ampliamente en el ajuste del POT efectuado en 2015

Implementación de instrumentos de planificación. Respecto a las acciones institucionales para aumentar el EPE observado, en los POT de primera generación adoptados para las cabeceras de análisis se incluyeron políticas, metas y estrategias tendientes a reducir el déficit diagnosticado y alcanzar en su largo plazo la meta de 15 m²/hab. Así mismo, se definieron porcentajes de cesión urbanística para la creación de nuevo espacio público y algunos proyectos estratégicos, pero como se ha observado, dicha meta no se alcanzó y todas aún se encuentran lejos de cumplirla. En algunos casos los proyectos generadores no se desarrollaron y en otros apenas se encuentran en proceso de ejecución.

Con respecto a los nuevos procesos de urbanización, si bien en casi todas las cabeceras se han desarrollado con mayor o menor intensidad, la sola incorporación de área de espacio público efectivo a través de cesiones urbanísticas no es suficiente para cubrir el déficit existente, pero más aún podría ser insuficiente para dar cumplimiento al índice establecido por la norma, aportando por el contrario al incremento del déficit.

Figura 11

Evolución del índice de espacio público efectivo por cabecera



Nota: Autoría propia. Gráfico comparativo de la evolución del índice de espacio público en cada una de las ciudades intermedias analizadas, evidenciando avances no consistentes en el sistema.

Analizando cada cabecera de manera independiente se puede observar mejor el cambio en cuanto al EPE en el tiempo. Cuatro de las siete cabeceras evaluadas presentó un avance en cuanto del índice para el año 2022, respecto a sus condiciones previas. Buenaventura sigue siendo el área urbana con condición más crítica, pues el área de espacio público se mantiene, pero la población, aún con la reducción de las proyecciones realizadas por el Censo DANE 2018, sigue creciendo.

En lo que respecta a la dinámica de generación de espacio público, según lo propuesto en los instrumentos de planificación, en la mayoría de los casos se observó un bajo cumplimiento de las metas. La mayor proporción de espacio público nuevo correspondió a las cesiones urbanísticas a partir de nuevos desarrollos. Sin embargo, sólo el municipio de Cartago desarrolló

un visor geográfico que permite identificar con claridad el desarrollo particular a partir de las licencias urbanísticas aprobadas a los planes parciales⁴.

En cuanto a los instrumentos financieros que los municipios han adoptado para apalancar su desarrollo, y en particular el sistema de espacio público se cuenta con cerca de 24 alternativas, entre las que se tienen los siguientes:

Tabla 14

Instrumentos financieros tributarios y no tributarios

Tributarios	No tributarios
1. <i>Impuesto predial unificado.</i>	1. <i>Monopolio rentístico.</i>
2. <i>Sobretasa bomberil.</i>	2. <i>Compensaciones y derechos.</i>
3. <i>Contribución ambiental para la CVC.</i>	
4. <i>Impuesto de industria y comercio.</i>	
5. <i>Impuesto de avisos y tableros.</i>	
6. <i>Impuesto de publicidad exterior visual.</i>	
7. <i>Impuesto de espectáculos públicos.</i>	
8. <i>Impuesto de alumbrado público.</i>	
9. <i>Impuesto de degüello de ganado menor.</i>	
10. <i>Impuesto de delineación urbana.</i>	
11. <i>Impuesto de circulación y tránsito sobre vehículos de servicio público.</i>	
12. <i>Sobretasa a la gasolina motor.</i>	
13. <i>Impuesto de transporte de hidrocarburos.</i>	
14. <i>Participación en el impuesto sobre vehículos automotores.</i>	
15. <i>Venta por sistemas de clubes.</i>	
16. <i>Estampilla pro cultura.</i>	
17. <i>Estampilla para el bienestar del adulto mayor.</i>	
18. <i>Participación en plusvalía.</i>	
19. <i>Contribución de valorización municipal.</i>	
20. <i>Contribución sobre contratos de obra pública o contribución de seguridad ciudadana.</i>	

⁴ <https://experience.arcgis.com/experience/e2d629ab0026438f8bd794c85d498b28/page/Visor-Cartogr%C3%A1fico/?views=Normativa-y-Contenidos%2CGeoportal>

<i>Tributarios</i>	<i>No tributarios</i>
<i>21. Tasa pro-deporte y recreación.</i>	
<i>22. Tasa contributiva de estratificación.</i>	

Nota. Autoría propia con base en acuerdos de adopción de estatutos tributarios. Identificación de fuentes de financiación aplicables al sistema de espacio público, adoptados por los diferentes municipios a partir del marco normativo vigente.

Se resalta que, de aquellos contenidos en la tabla, 4 coinciden con los instrumentos de financiamiento que se asocian regularmente al ordenamiento territorial, y que no todos los municipios han incorporado varios de ellos, principalmente el asociado con el aprovechamiento económico del espacio público.

Por otra parte, también es necesario precisar que los Formularios Únicos Tributarios – FUT no están disponibles para todos los municipios, por lo que no es una herramienta útil de consulta y no se cuenta con el sistema de vigilancia que debió implementar el Ministerio de Vivienda.

Acercamiento a la gestión del espacio público en las ciudades intermedias. Se realizó una primera encuesta exploratoria con el fin de identificar de forma inicial aspectos comunes a profundizar en el análisis de la implementación de la normatividad y el marco político según los roles por municipio. De los participantes en la encuesta, el 37,5% tiene formación asociada al componente ambiental, mientras que el 25% corresponde al campo de la arquitectura. Para el caso del rol desempeñado, el 50% pertenece a la autoridad ambiental, el 37,5% a la administración municipal y el restante a desarrolladores de proyectos urbanísticos. En cuanto a la procedencia, el 37,5% se ubica en la zona urbana de Jamundí, el 25% corresponde a la zona urbana de Yumbo y no se contó con representación de Buenaventura y Guadalajara de Buga.

De acuerdo con las respuestas obtenidas se observó que, si bien se han desarrollado proyectos de espacio público en el marco del ordenamiento territorial vigente, la

gestión ha sido compleja, entre otros debido a falta de claridad sobre la forma en que se puede llevar a cabo dicha gestión, que se califica entre regular y mala. Para el 62,5% de los consultados, no es clara la composición del sistema de espacio público y el 50% consideró que las competencias no son precisas, situación que hace más compleja una gestión adecuada.

Dado que solo 3 de los 7 municipios cuenta con entidad encargada del espacio público, se consideró que no se cuenta con personal suficiente.

En cuanto al marco político normativo, el 50% considera que este no permite una gestión ágil del espacio público y que no provee instrumentos adecuados y suficientes para ello.

Como limitantes para el funcionamiento del sistema se identificaron dificultades con la comunidad, faltas de políticas municipales y cambios de enfoque con los cambios de administración, de la mano con la voluntad política, poco control urbanístico y a escasos procesos de gestión de áreas potenciales debido a falta de recursos, cesiones que conllevan mayores densidades de población dificultando la reducción del déficit existente asociado al crecimiento poco planificado de los municipios, finalmente se precisó que no es un tema visto como prioridad.

Respecto a las potencialidades se identificó la interacción con un entorno natural, la existencia de cobertura vegetal en algunos sectores alrededor del sistema o corredores ambientales, los procesos de actualización del POT que permitiría un crecimiento planificado de la ciudad, la interacción entre elementos naturales y construidos en la ciudad y el sentido pertenencia y apropiación por la comunidad.

En conclusión, la mayoría de los consultados consideró la imposibilidad de alcanzar el índice de espacio público efectivo establecido por norma. Finalmente, se consideró por alguno de los encuestados que en los últimos años se han hecho y gestionado intervenciones de

recuperación, embellecimiento, ornato y mantenimiento, pero existen conflictos en la efectividad del manejo arbóreo entre los actores (empresas aseo, infraestructura, ambiente, sociedad civil, empresas varias) y no hay encargado alguno del mantenimiento de estos. Los resultados detallados de la encuesta se presentan en el Anexo 2.

A partir de los resultados obtenidos, se planteó el desarrollo de una entrevista semiestructurada con actores pertenecientes a los roles definidos, que permita ampliar el análisis de la implementación normativa y de políticas, según se observa en el Anexo 3.

De los resultados de la encuesta se observaron diferencias en cuanto al nivel de conocimiento e interiorización del sistema de espacio público y su composición, así como sobre las normas aplicables. Igualmente se observaron disparidades conceptuales en lo que se refiere al espacio público natural, pero se encontraron similitudes en cuanto a las deficiencias existentes para la gestión de este, principalmente referidas a la debilidad institucional técnica y financiera, al igual que a la afectación por cambios en las administraciones municipales abordando diferentes enfoques con mayor o menor relevancia del espacio público.

Análisis de instrumentos mediante metodología NATO

Con el fin de conocer y analizar el nivel de implementación de las políticas asociadas al espacio público en las ciudades intermedias objetivo, se aplicó la metodología NATO desarrollada por Hood (1986) ajustada por Howlett (2000), lo que permitió identificar aciertos y fallos o deficiencias que puedan incidir en el bajo desarrollo del sistema de espacio público (ver Tabla 17).

Inicialmente se realizó el análisis general de instrumentación para conocer la consistencia de la política, así como su aplicabilidad. A nivel de implementación del plan de acción se identificaron detectores y efectores, analizando los diferentes recursos, para posteriormente

clasificar los recursos en cada una de las ciudades intermedias, evaluando la eficiencia y comparando los casos a fin de identificar aspectos críticos en la implementación (ver Tabla 16).

Tabla 15

Nivel de instrumentación de la política de espacio público

	Nivel macro	Nivel meso	Nivel micro
Objetivo central	Contribuir a la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público en los municipios y distritos, en las escalas urbana y suburbana, con énfasis en las zonas donde se localiza la población más pobre, a través de la participación público-privada y mediante estrategias institucionales, normativas, de gestión y financiación.		
Objetivos específicos	Precisar conceptos asociados con el espacio público.	Fortalecer la información para el seguimiento y control en espacio público en las entidades territoriales.	Mejorar la capacidad institucional y administrativa de los municipios y distritos, y autoridades ambientales, en temas relacionados con la planeación, gestión, financiación, información y sostenibilidad del espacio público.
	Articular políticas y acciones sectoriales sobre el espacio público.	Directrices para la incorporación del espacio público, que haga parte del sistema de movilidad, en los Planes Maestros de Movilidad de municipios con más de 100.000 habitantes	Generar instrumentos para la financiación y el aprovechamiento económico del espacio público.
			Apoyo a municipios con población urbana superior a cien mil habitantes, en la construcción y/o ajuste de los inventarios de bienes públicos y de uso público
	Instrumentos	Mecanismos	Calibraciones o ajustes a nivel territorial
Medios	Plan de acción de la política en desarrollo de los objetivos	Recomendaciones para la implementación de la política a nivel territorial	Ajustes a las competencias a nivel de las entidades territoriales (dependencias), las

Nivel macro	Nivel meso	Nivel micro
trazados a nivel nacional en términos de:		empresas prestadoras y otras autoridades
Armonización de reglamentación relacionada con el espacio público.	Aprobar lineamientos de política y estrategias.	Conformación de expedientes municipales
Fortalecimiento de la información y seguimiento de indicadores.	Implementar metodologías para medir indicadores de espacio público.	Incorporación de acciones a nivel de los planes de ordenamiento territorial
Asistencia técnica a administraciones locales para la planificación del espacio público.	Priorizar estrategias en planes de desarrollo y POT de las entidades territoriales.	Adopción de instrumentos financieros para sostenimiento del sistema Adopción de reglamentación específica para la generación y manejo a nivel territorial

Nota. Autoría propia. Resultados del análisis del nivel de implementación de la política encontrado según la información recopilada para el desarrollo del presente documento.

De acuerdo con los resultados del análisis de la política, se observa que la relación de fines y medios consistente, dado que la mayor parte de acciones busca generar cambios en el espacio público desde las falencias identificadas en el diagnóstico de la misma, particularmente en la precisión y complementación normativa y fortalecimiento de la institucionalidad, pero no incluye acciones contundentes para el fortalecimiento del financiamiento del sistema, siendo una de las debilidades más fuerte encontradas en el diagnóstico. En cuanto al instrumento financiero, solo se plantean estudios para la búsqueda de alternativas o articulación con otros sectores, dejando la carga en los entes territoriales, que son el elemento del sistema con menor capacidad en este aspecto.

Tabla 16

Taxonomía de instrumentos de política pública – CONPES 3718 de 2012

	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Propósito general de Efector	Socializar a través de los Planes de Divulgación de los	Aprobar los lineamientos de política y estrategias presentadas	Articular las decisiones de aprovechamiento económico y comercial	Brindar asistencia técnica a los municipios y distritos en temas

Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
PEMP, las recomendaciones relacionadas con las intervenciones del EP en Centros Históricos.	en este documento y solicitar a las entidades involucradas adelantar el Plan de Acción.	del EP en Centros Históricos con las determinaciones de los PEMP.	relacionados con: articulación del EP en los POT; constitución de inventarios de EP; aplicación adecuada de instrumentos de planeación y financiación de las Leyes 388/1997 y 1185/2008.
	Con el apoyo de MADS y Ministerio de Transporte, armonizar y complementar la reglamentación nacional relacionada con el Espacio Público (EP).		Brindar asistencia técnica a las nuevas administraciones locales para la articulación del EP en los PEMP.
	Crear el Programa Nacional de EP y, a través de éste, promover mejores prácticas de gestión y financiación de proyectos.		Vincular el tema de EP en la agenda del “Programa de generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial”.
	Desarrollar y adecuar conceptos y normas sobre la dimensión de movilidad como parte del espacio público, que busquen mejorar su articulación con las políticas y directrices que se definan para el espacio público.		Juntamente con el MVCT, reactivar la mesa “Mover Ciudad” con el acompañamiento del DNP, Ministerio de Cultura y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
	Adelantar las guías sectoriales de articulación con espacio público.		Juntamente con el MVCT y el DNP, trabajar en la implementación de las acciones del eje de prevención situacional de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en los veinte (20) municipios priorizados por ésta.

Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
<p>Con el apoyo del DNP, implementar la metodología para la medición de indicadores cuantitativos y cualitativos de EP, y generar una plataforma de información y seguimiento a metas e indicadores que se establezcan durante la implementación de la presente Política.</p>		<p>Crear una cuenta específica en el Formulario Único Territorial (FUT) y monitorear anualmente las inversiones de los municipios y distritos en obras de EP.</p>	<p>Priorizar en los planes de desarrollo y en la actualización de los POT estrategias, metas e inversiones específicas para mejorar el indicador cuantitativo y cualitativo de EP.</p>
<p>Consolidar los expedientes municipales como sistema de información y seguimiento al EP.</p>	<p>Detector</p>	<p>Juntamente con el MVCT y FINDETER, realizar un estudio para la definición de un instrumento financiero basado en los incrementos futuros de los recaudos del impuesto predial en proyectos de EP.</p>	
<p>Constituir, con la asistencia del MVCT, los inventarios de bienes públicos y de uso público.</p>		<p>Con el apoyo del Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura (PPCI), financiará la ejecución de los siguientes estudios: i) alternativas de asociación público-privada (APP) para la financiación y mantenimiento de espacios públicos y; ii) estructuración técnica,</p>	

Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
<p>Elaborar con base en la información consignada en el Sistema de Seguimiento a Documentos Conpes – Sisconpes, un reporte de seguimiento del documento con los siguientes cortes:</p> <p>a) Primer corte: 31/12/2012</p> <p>b) Segundo corte: 31/12/2013</p> <p>c) Tercer corte: 31/12/2014</p>		<p>legal y financiera de un proyecto piloto.</p>	

Nota. Autoría propia. Resultados de la aplicación de la metodología NATO al CONPES 3718 de 2012 con base en Hood, 1986 adaptado por Howlett, 2000 p. 415.

Instrumentos de nodalidad. Los instrumentos asociados a este recurso responden a las necesidades de contar con información más precisa del sistema, incluyendo el fortalecimiento de expedientes municipales e inventarios, sin embargo, la generación y divulgación de indicadores se asocia a un sistema nacional que no se ha implementado de forma adecuada, con lo que aún no se logra contar con información consolidada y confiable que permita tomar decisiones, pues tampoco se han definido lineamientos para la construcción de los inventarios.

Instrumentos de autoridad. En este caso, los instrumentos se centran en la necesidad de armonizar normas aplicables al espacio público desde los diferentes sectores, especialmente vivienda y ambiente, sin que se haya llevado a cabo y en la creación de un programa para promover mejores prácticas de gestión y financiación de proyectos de espacio público, lo que aportaría en general al fortalecimiento general del estado del sistema, que no se ha desarrollado.

Instrumentos de Tesoro (finanzas). En este aspecto los instrumentos se limitan a la realización de estudios para definir instrumentos financieros basado en incrementos futuros de

los recaudos del impuesto predial, recursos que si bien pueden destinarse para este tipo de proyectos, se destina principalmente a servicios públicos y otros proyectos municipales considerados de mayor prioridad, así como estudios de prefactibilidad de operación de alianzas público privadas para la gestión del sistema de espacio público, así como el aprovechamiento económico de centros históricos, que no se encuentran en todas las ciudades del país, con lo que tendría una aplicabilidad limitada.

Instrumentos de organización. En cuanto a los instrumentos de este recurso, se centra en acciones para fortalecer las capacidades territoriales para la gestión del espacio público, así como la priorización en planes de desarrollo y actualización de los POT estrategias, metas e inversiones para el espacio público, cuando dicha incorporación ya se encuentra establecida por la Ley 388 de 1997. Nuevamente se incorpora un énfasis en elementos patrimoniales que cuenten con plan de manejo, los que no se encuentran en todas las ciudades del país.

Un aspecto relevante de la política es que, pese a que el Decreto 1504 de 1998, que definió inicialmente el sistema de espacio público, incluyó entre sus elementos constitutivos los naturales, pero estos no se analizaron en el diagnóstico ni se incluyeron en su plan de acción, pudiendo ser un elemento polivalente y conector entre el sistema de espacio público y el ambiental, cumpliendo la función de regulador de las condiciones ambientales de la ciudad.

A nivel de implementación, tras 10 años de su expedición, considerando los procesos de seguimiento desarrollados, esta no ha logrado consolidar de forma total las acciones definidas en su plan de acción y en el desarrollo de algunas de ellas no se ha logrado el objetivo propuesto, pues aún se encuentran falencias en la armonización de normas entre el sector ambiente y vivienda, la implementación de indicadores asociados a espacio público no se encuentra disponible en el sistema nacional de información y si bien se dio cumplimiento a la creación de

cuentas construcción de zonas verdes, parque plazas y plazoletas y mejoramiento y mantenimiento de zonas verdes, parque plazas y plazoletas en el FUT, la información no es de fácil acceso e interpretación.

Respecto a la reactivación de espacios como la mesa “Mover ciudad” se determinó el objetivo como cumplido con base en la participación del Ministerio en la elaboración de Planes de Movilidad en tres ciudades de la costa atlántica, por lo que el alcance sería insuficiente y similar situación se reporta respecto a la generación de proyectos para la generación de espacio público.

A partir de lo anterior es necesario identificar en el nivel territorial los factores, adicionales a las dificultades de financiación, que han reducido la eficacia de las medidas que han impedido el fortalecimiento del sistema, según se observó en el capítulo de diagnóstico.

En consecuencia, se desarrolló un análisis de los instrumentos en cada ciudad mediante la aplicación del modelo NATO para conocer el nivel de implementación de las políticas, generando una matriz individual y una comparativa entre ciudades (Instrumentos vigentes en lo que respecta al sistema de espacio público tales como planes, estatutos o manuales de espacio público, etc.), con el fin de identificar congruencia, consistencia y coherencia de estas. Tras este proceso se realizó el análisis e interpretación de los resultados finales.

Del análisis obtenido se encontró que la mayoría de los instrumentos asociados a cada categoría corresponde al tipo de los que busca generar una transformación de la situación o efector, teniendo que si bien todos los municipios adoptaron instrumentos para detectar los cambios, este se refirió exclusivamente al inventario de espacio público (desactualizado para la mayoría) y formulación de estatuto, con lo que se esperaba que en lo transcurrido se tuviese efectos importantes sobre el déficit cualitativo y cuantitativo de espacio público en las ciudades.

Instrumentos de nodalidad. Seis de las ciudades cuentan con el inventario del sistema desactualizado, lo que evidencia deficiencias en su gestión, pues se carece de claridad al respecto. Solo una de ellas ha implementado un instrumento geográfico público que permite hacer seguimiento a las áreas de cesión definidas y entregadas mediante instrumentos de planificación intermedia. En cuanto a la publicidad y persuasión una ciudad tomó medidas persuasivas para la protección del espacio público y dos de ellas definieron medidas para obtener áreas que puedan integrarse al sistema.

Instrumentos de autoridad. Según se observa del análisis realizado, entre los 7 municipios existen diferencias en su desarrollo normativo y de instrumentos asociados al sistema de espacio público.

Pese a que sólo uno de los municipios cuenta con POT de segunda generación, todos los instrumentos definieron metas para el indicador de espacio público. Cuatro de los municipios incluyó proyectos estratégicos para fortalecer el sistema, pero la ejecución ha sido baja, por lo que no han tenido gran incidencia en la modificación de la situación deficitaria. En cuanto a la incorporación de los elementos naturales del espacio público, 5 de los municipios los identificó como potencial, pero sin reglamentación clara al respecto, pero solo en una de las ciudades se llevó a cabo un proyecto que corresponde a espacio público natural.

Instrumentos de Tesoro (finanzas). Los instrumentos que permiten la financiación del sistema son los que presentan un menor desarrollo para las ciudades, pues no se han desarrollado adecuadamente, incluyendo las diferentes opciones que viabilicen las operaciones necesarias para el desarrollo y sostenimiento del espacio público.

Si bien todos los municipios incorporaron el reparto de cargas y beneficios asociados a las cesiones urbanísticas para espacio público, esto se ha llevado a cabo mediante la definición

de porcentajes fijos respecto al área neta urbanizable, lo que dependiendo de la densidad de viviendas del proyecto que se pretende, en la mayoría de los casos llevaría a agravar el déficit que ya trae cada ciudad. Sólo para una de las ciudades se incorporó la destinación parcial de la plusvalía como fuente de financiación para nuevo espacio público.

Instrumentos de organización. Para cuatro de las ciudades se incorporaron diferentes tipos de asociación entre actores públicos y privados para el manejo del espacio público, pero no han tenido aplicación práctica, en tanto que sólo uno de ellos carece de dependencia específica para el manejo del espacio público.

En general puede decirse que los instrumentos adoptados en los distintos municipios responden de manera gruesa a los objetivos de la política por lo que podría hacerse referencia a la congruencia, esperando obtener resultados adecuados, los cuales, sin embargo, no corresponden a esta situación.

En consecuencia, no es posible identificar elementos representativos y marcados que hayan generado las diferencias en cuando a la disponibilidad y gestión del espacio público y sus elementos naturales en las ciudades intermedias estudiadas, salvo el hecho de no haber incorporado suficientes instrumentos financieros para su desarrollo, y que la incorporación de algunos instrumentos como las cesiones urbanísticas puede estar generando el incremento del déficit, siendo que el indicador de espacio público efectivo no alcanza siquiera a la mitad de lo establecido por norma.

Tabla 17


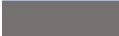
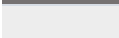
Análisis por tipología de los instrumentos de la política pública en espacio público para ciudades intermedias en el Valle del Cauca.

Municipio								Municipio							Municipio							Municipio								
Cartago	Tuluá	Guad. de Yumbo	Palmira	Jamundí	Buenaventura	Nodalidad		Cartago	Tuluá	Guad. de Yumbo	Palmira	Jamundí	Buenaventura	Autoridad		Cartago	Tuluá	Guad. de Yumbo	Palmira	Jamundí	Buenaventura	Finanzas públicas		Cartago	Tuluá	Guad. de Yumbo	Palmira	Jamundí	Buenaventura	Organización
Información (producción, recolección, difusión)								Regulación (comando y control)							Subsidios, subvenciones, préstamos							Provisión directa de PyS. Empresas públicas								
Inventario de espacio público desactualizado								Instrumento de planificación territorial de segunda generación							Figura de pagaré / bono de reforma urbana, sin aparente aplicación.							Sin dependencia específica para la gestión del espacio público. Es una función de la Secretaría de Planeación								
Inventario parcialmente actualizado / actualizado								Política de EP y metas fijadas mediante instrumentos de																						

Municipio	Municipio	Municipio	Municipio
Cartago Tuluá Guad. de Yumbo Palmira Jamundí Buenaventura	Cartago Tuluá Guad. de Yumbo Palmira Jamundí Buenaventura	Cartago Tuluá Guad. de Yumbo Palmira Jamundí Buenaventura	Cartago Tuluá Guad. de Yumbo Palmira Jamundí Buenaventura
Nodalidad	Autoridad	Finanzas públicas	Organización
Comisiones y encuestas	Comités consultivos y encuestas	Creación y financiamiento grupos de interés	Reorganización agencias administrativas del gobierno

de espacio público o mayor como obligatori o para los nuevos desarroll os en expansió n Desarrollo o normativ o en cuanto a estándare s, regulacio nes y prioridad del espacio público

Municipio		Nodalidad	Municipio					Autoridad	Municipio						Organización
Cartago	Tuluá		Cartago	Tuluá	Guad. de Yumbo	Palmira	Jamundí		Buenaventura	Cartago	Tuluá	Guad. de Yumbo	Palmira	Jamundí	
Sin información			Sin información					Comité adoptado por acto administrativo	Sin información						Sin información
			Comité conformado												

-  Detector
-  Efector
-  Sin información

Nota. Tabla de resultados obtenidos del análisis por tipología de los instrumentos de la política pública en Espacio Público en las ciudades intermedias en el Valle del Cauca objeto de estudio.

Análisis DOFA

Ahora bien, considerando que a través de la metodología Nato se analiza la implementación de la política, pero que el estado del sistema obedece igualmente a la gestión que se realiza desde las administraciones, partiendo de las entrevistas semiestructuradas realizadas con algunos actores focalizados, se realizó una matriz DOFA para identificar debilidades y amenazas que puedan transformarse en fortalezas y oportunidades en lo que respecta al espacio público y particularmente a sus elementos naturales constitutivos, reconocer el nivel de interiorización del marco de política e instrumentos, aportando al análisis de la política desde la capacidad instalada y marcos de acción regionales y municipales.

Para esto se realizó una matriz individual por entrevistado y se consolidó en una matriz general considerando aquellos aspectos que presentaron mayor frecuencia o impactos sobre la gestión del sistema.

Tabla 18

Matriz DOFA gestión institucional

Debilidades	Fortalezas
Limitaciones internas que podrían obstaculizar el rendimiento	Activos internos que otorgan una ventaja competitiva
<i>Autoridad</i>	<i>Autoridad</i>
<ul style="list-style-type: none">• Desarticulación institucional para generación y manejo del Espacio Público – débil gobernanza. Desarrollo de actividades sin planificación.• Gestión dependiente de la visión de la administración de turno. Poca continuidad en las iniciativas.• Falta de interés en el sistema por parte de los entes territoriales.• Vacíos respecto a competencias en la gestión del ENEP, demasiado segregado.• Falta de incorporación de instrumentos operativos a nivel municipal para la gestión de Espacio Público.	<ul style="list-style-type: none">• Implementación de estrategias de apropiación comunitaria.• Disponibilidad de herramientas normativas y de gestión para un adecuado manejo que pueden ser incorporadas al quehacer municipal. <i>Organización</i>
	<ul style="list-style-type: none">• Conocimiento conceptual preciso de los elementos constitutivos del sistema y la normatividad asociada.

-
- Instrumentos de Ordenamiento Territorial desactualizados con debilidades en la reglamentación del sistema de Espacio Público.
 - Normas dispares en cuanto a cesiones (criterio único con aplicación diferenciada).
 - La norma nacional no siempre se adapta para el nivel municipal, especialmente para ciudades intermedias y pequeñas.
 - Falta de reglamentación de la norma al nivel municipal para el aprovechamiento económico del Espacio Público.

Financiación

- Baja destinación de recursos.

Organización

- Desarticulación del sistema de Espacio Público con otros sistemas estructurantes.
- Desarrollo de Espacio Público excluyente que propicia usos inadecuados.
- Prácticas inadecuadas para el manejo de los elementos naturales en el espacio público (uso de sustancias nocivas, talas – podas sin autorización, etc.).
- Baja calidad en el diseño y adecuación de Espacio Público.

Nodalidad

- Inventario del sistema incompleto o inexistente.

Amenazas	Oportunidades
<p>Desafíos externos que podrían impactar adversamente</p> <p><i>Autoridad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Debilidad en titulación de predios del municipio destinados para Espacio Público. • Debilidades en registro de áreas de cesión por parte de instrumentos públicos, dificultando la gestión efectiva • Desarrollo de Espacio Público residual privilegiando el aspecto económico sobre el beneficio. • Generación de nuevo Espacio Público en manos de desarrolladores privados según su criterio, afectando su aporte a la calidad ambiental urbana. • Falta de normatividad precisa a nivel municipal sobre ENEP y consecuente Falta de apropiación y uso inadecuado por la comunidad (invasión, disposición de residuos). • Marco normativo que permite adopción de normas municipales dispares con efectos adversos 	<p>Factores externos que una entidad puede aprovechar para su beneficio</p> <p><i>Autoridad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de Alianzas Publico Privadas - APP para la generación y manejo del Espacio Público. <p><i>Financiación</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprovechamiento económico del Espacio Público como fuente de ingresos para su generación y manejo. <p><i>Organización</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema conformado por los elementos necesarios.

sobre la gestión de nuevo EP, principalmente afectando elementos de la estructura ecológica.

Nodalidad

- Poca cultura ciudadana.

Organización

- Mayor preferencia de los municipios hacia el desarrollo de elementos constitutivos artificiales del Espacio Público con incidencia en la calidad ambiental.

Nota. Autoría propia. Tabla resumen de los resultados obtenidos de la aplicación de la matriz DOFA con los resultados de las entrevistas realizadas, asociándola a los elementos de la taxonomía NATO.

Según los resultados de la matriz es posible identificar potencialidades, limitaciones, riesgos y desafíos para el sistema y su fortalecimiento.

Potencialidades. A partir del conocimiento preciso identificado sobre el sistema, se puede plantear un esquema combinado de acciones públicas y privadas, centradas en la generación de nuevo espacio público y su sostenimiento a través de alianzas público-privadas, adopción de reglamentación para el aprovechamiento económico del espacio público y su control físico, a través de la incorporación de las comunidades y su apropiación de las áreas del sistema.

Limitaciones. Dado el vacío en cuanto al inventario de espacio público y gestión de indicadores, claridad de competencias, y la debilidad en procesos de gobernanza, así como la dependencia de las acciones sobre el sistema de visiones temporales, debido a la poca planificación a largo plazo, se genera una alerta importante que conlleva al mal funcionamiento de del sistema. Esto se representa en la baja destinación de recursos para su gestión, lo que se transforma en un círculo vicioso en detrimento de la calidad y cantidad de las áreas que lo conforman. Así mismo, la baja cultura ciudadana respecto al sistema puede ser en sí misma una causa y efectos de la baja calidad del espacio público y su ocupación en actividades diferentes o destinación debida a la apropiación por actores privados.

Riesgos. La principal advertencia se centra en la necesidad de adoptar normas específicas y adaptables a la realidad de los diferentes niveles de gobierno, que aporten a facilitar la gestión y la sostenibilidad del sistema. Desde el ámbito técnico la principal limitación se asocia con la desarticulación del sistema de los demás sistemas estructurantes, perdiendo oportunidades de mejorar la calidad ambiental urbana. Todo lo anterior afectado en gran manera por las debilidades del ámbito financiero pues impide que se asignen recursos adecuadamente para fortalecer el sistema en cada uno de los ámbitos anteriores.

La falta de claridad en la titulación y registro de las áreas que corresponden al sistema y de estrategias de apropiación de los espacios existentes conlleva a una pérdida de mejores condiciones urbanas y ambientales.

Desafíos. La debilidad en la gobernanza impide que se resuelvan situaciones como la titulación de predios y el desarrollo inercial del sistema con base en intereses de privados o de iniciativas desarticuladas y sin continuidad, manteniendo dificultades en cuanto a la asignación de funciones acorde a las competencias de los diferentes actores.

De acuerdo con el análisis realizado a las cabeceras intermedias del Departamento, se observó que, si bien la implementación de la política que se ha desarrollado en cada una de ellas no muestra grandes diferencias que puedan considerarse como factores que den cuenta del bajo desarrollo del sistema de espacio público y de sus elementos naturales, y que un alto porcentaje de instrumentos y acciones adoptados corresponden a efectores, estos por sí no han sido suficientes para modificar el estado del sistema y su incorporación dentro de las prioridades de gestión de los entes territoriales, sin que sea necesariamente el factor asociado a la capacidad financiera determinante pues es precisamente la ciudad con mayor capacidad la que presenta el indicador de espacio público más bajo.

Por el contrario, el análisis sobre la gestión propiamente dicha que se desarrolla en cada uno de los municipios mostró que las dinámicas si pueden tener una fuerte influencia en el desarrollo del sistema, pues incide de forma directa en cómo se da la implementación efectiva de las políticas y normas. Se observó en este caso que cada administración puede presentar interpretaciones distintas y actuaciones con base en ellas. Hay factores intrínsecos de cada territorio que demandan mayor enfoque en problemáticas distintas dejando de lado el sistema de espacio público.

La falta de gobernabilidad en el territorio ha generado una importante pérdida de elementos naturales del espacio público y creación de nuevos espacios ajenos a las necesidades del área. Así mismo hay factores externos a las administraciones territoriales que afectan el desarrollo urbanístico ejerciendo presiones en favor de ciertos tipos de desarrollos que no aportan a la calidad urbana.

Planteamiento de acciones para mejorar la gestión ambiental del espacio público natural en zonas urbanas intermedias

Como resultado del análisis realizado se ha identificado una serie de acciones necesarias para fortalecer la política a nivel general y acciones de fortalecimiento para su implementación a nivel territorial.

Acciones de mejoramiento a nivel de política nacional

Atendiendo la función de regulador de las condiciones ambientales de la ciudad y las actuales necesidades de avanzar hacia la sostenibilidad de los entornos urbanos, se considera necesario incluir la gestión de los elementos constitutivos los naturales, integrando el sistema de espacio público y el ambiental.

En este mismo sentido, la mayor desarrollo conceptual y normativo a través de la reglamentación o definición de criterios para la reincorporación de elementos naturales y ampliación de zonas peatonales en los perfiles viales, así como estrategias de peatonalización en sectores prioritarios como aquellos asociados a elementos patrimoniales aportaría a la complementación y mejoramiento de la calidad urbana, para lo que se requiere un mayor desarrollo conceptual y normativo.

Esto en concordancia con la necesidad de precisión, armonización y complementación normativa entre el sector ambiente y vivienda, entre otros para avanzar hacia modelos de gestión integrada entre sistemas que hagan más eficiente la inversión pública, considerando las limitaciones de recursos públicos para las intervenciones necesarias en espacio público, principalmente en la creación de nuevas áreas.

Por otra parte, si bien la política incluye acciones relativas al fortalecimiento de la institucionalidad a nivel de los entes territoriales, se observa la necesidad de incluir acciones

tendientes a fortalecer la gobernanza en el sistema, pues por la naturaleza de sus elementos, de libre acceso y disfrute dentro del marco de las normas de convivencia, requieren de la apropiación social que aporte en su protección y uso adecuado evitando procesos como la invasión por usos no adecuados, afectando la disponibilidad y calidad del espacio público.

Finalmente, para lograr un fortalecimiento en la gestión del sistema con efectos concretos se requiere del financiamiento, cobrando relevancia no solo retomar acciones como el establecimiento de proyectos nacionales con acceso a recursos para acciones de espacio público, especialmente creación de nuevas áreas en zonas urbanas con altos déficit, para lo cual las alianzas público privadas pueden ser un elemento relevante que debe ser reglamentado para evitar que ciertos esquemas terminen aprovechando bienes de uso público para beneficio privado.

Acciones de mejoramiento a nivel de implementación territorial

En lo que respecta a la implementación de la política a nivel de los entes territoriales analizados se identificaron ámbitos que requieren fortalecerse para mejorar la creación y sostenimiento del sistema de espacio público y el consecuente incremento del indicador de espacio público efectivo como son:

En el ámbito de gobierno la conformación de alianzas público-privadas efectivas para la gestión del espacio público urbano, tanto para la generación, adecuación, mantenimiento y administración, así como estrategias de apropiación comunitaria, en pro del sostenimiento de los espacios creados, pero como ya se indicó en el nivel de la política estas alianzas deben reglamentarse de modo tal que no se genere detrimento para los municipios.

Desde el ámbito normativo se requiere fortalecer las normas que permitan mejorar la efectividad de la generación de nuevo espacio público y su sostenimiento. Este se relaciona

directamente con el ámbito financiero que posibilite herramientas como el aprovechamiento económico y la inversión focalizada, así como programas de adopción de áreas por actores privados interesados. La generación de nuevo espacio público vía cesión urbanística debe regularse de forma más adecuada para evitar que dichas áreas se desarrollen bajo la visión e interés de los desarrolladores sino bajo la mirada institucional y de las necesidades del territorio. Pero más importante es que se regule el mecanismo de cesiones con base en la densidad de población para evitar agudizar el déficit existente en cada ciudad.

En el ámbito técnico se hace necesario un fortalecimiento técnico en el conocimiento y gestión de la información asociada al espacio público, mediante la actualización de inventarios y disposición de información a través de herramientas como el expediente municipal, el cual debe transformarse en una herramienta permanente y no un documento que se construye como parte del soporte para la actualización o ajuste de instrumentos de planificación territorial.

Así mismo se identificaron ciertos desafíos asociados a la necesidad de articulación de la gobernanza en cuanto a la coordinación de acciones y planificación a largo plazo y la conformación de alianzas estratégicas para el desarrollo del sistema y su apropiación social. De forma particular, para avanzar en la disponibilidad de información precisa, se requiere articular acciones con la Superintendencia de Notariado y Registro con el fin de mejorar el registro de las áreas de cesión para su posterior adecuada destinación por parte de las administraciones municipales.

La actualización de los instrumentos de planificación se mostró como un factor fundamental para la organización y planificación del sistema y la precisión de los elementos naturales y su manejo adecuado para garantizar la sostenibilidad de los entornos urbanos.

Conclusiones y recomendaciones

Es evidente el alto déficit cuantitativo de espacio público por habitante en las ciudades intermedias evaluadas, situación consistente con el diagnóstico existente en términos generales para todo el país. No obstante, el índice de EPE promedio para estas ciudades es ligeramente mayor al identificado de manera general para Colombia por el CONPES en 2012.

Pese a que, a partir del déficit de espacio público identificados en los diagnósticos municipales, se establecieron metas, políticas, estrategias y acciones para superar dicho déficit y dar cumplimiento a la norma establecida, las ciudades intermedias del Valle del Cauca aún no lo han logrado. El aumento de áreas de espacio público no ha sido significativo con respecto a la necesidad existente y al crecimiento constante de su población.

A pesar de que podría pensarse que, en municipios de mayor categoría, por disponer de mejores condiciones asociadas al gasto público, como es el caso de Palmira, Yumbo y Buenaventura (categoría 1), así como Tuluá, Guadalajara de Buga y Jamundí (categoría 2), la creación de nuevo espacio público tendría una dinámica marcada, respecto a los de menor categoría, según se observa, solo 4 de las cabeceras analizadas registran un incremento en este aspecto. No obstante, en algunos casos se debe a una mejor disponibilidad de información con respecto a los datos de 2001, sin que ello signifique que no se generaron aportes reales.

Si bien la aplicación de la política muestra un aparente buen nivel de implementación, considerando la coherencia de objetivos y medios, así como un énfasis en instrumentos efectores sobre el sistema, se recomienda realizar una revisión y actualización de esta en busca de fortalecer los mecanismos tendientes a incidir de manera positiva en recursos como el organizacional y de tesoro.

Resalta del análisis de la política la no inclusión clara de los elementos constitutivos naturales como parte del espacio público efectivo, que es el que se mide mediante el índice fijado. En este sentido, su exclusión no solo afecta la posibilidad de mejorar la cantidad de espacio público disponible en las áreas urbanas, sino la calidad ambiental de la misma, yendo en contravía con el propósito definido por norma.

Si bien existe una importante potencialidad de áreas naturales para integración al sistema de espacio público, no ha sido claro para los municipios como incorporarlas de forma efectiva, por lo que no han logrado permear de forma eficaz el sistema.

Por otra parte, se hace evidente la necesidad de revisar los mecanismos planteados desde la normativa nacional y municipal respecto a las cesiones urbanísticas, pues en casos como Palmira y Jamundí, tras el desarrollo de grandes proyectos de vivienda, se esperaba una mayor dinámica en cuanto al incremento de espacio público efectivo, pero esto no fue así. Una mirada en mayor detalle a estos procesos puede aportar información más clara y en consecuencia podría dar luces sobre la efectividad del marco legal existente, o también generar nuevos interrogantes sobre la baja evolución del sistema de espacio público en ciudades intermedias.

De acuerdo con el análisis anterior, se puede concluir que la política centró su accionar en 3 de los cuatro tipos de instrumentos constitutivos (Nodalidad, Tesoro y Organización) y que instrumentos de autoridad como los Comités consultivos no se consideraron.

En cuanto a la implementación de la política, según el informe del DNP y los informes disponibles a través de la plataforma Sisconpes (<https://sisconpes.dnp.gov.co>), se observa que la implementación se centró en los instrumentos referidos (Información, Regulación, Subsidios, subvenciones, préstamos) dejando sin desarrollar acciones relevantes como los ajustes a las competencias de las entidades territoriales y las empresas prestadoras de servicios para garantizar

la planeación y articulación de las inversiones en espacio público y su mantenimiento y sostenibilidad, al igual que todas las relacionadas con el desarrollo de directrices y normas para fortalecer la gestión ambiental del espacio público, el control ambiental y la adaptación al cambio climático, los lineamientos de articulación del espacio público con la gestión del riesgo y la estructura ecológica, el desarrollo y adecuación de conceptos y normas sobre la dimensión de movilidad como parte del espacio público y la definición de estándares técnicos, guías de diseño geométrico y funcional, relacionados con el espacio público, los que se supeditaron a la actualización de la norma que definió el sistema, lo que a la fecha no se ha llevado a cabo.

Las políticas del nivel nacional no incluyeron instrumentos de autoridad que permitan gestionar el sistema de forma articulada y efectiva, principalmente en términos de las diferencias territoriales.

Referencias Bibliográficas

- Alcaldía de Santiago de Cali (03, septiembre, 2021). *Expertos nos hablan del espacio público en Cali*. <https://www.cali.gov.co/gobierno/publicaciones/163405/expertos-nos-hablan-del-espacio-publico-en-cali/#:~:text=Cali%20s%C3%B3lo%20llega%20a%20los,m2%20que%20requiere%20ONU%20H%C3%A1bitat>
- Alcaldía Municipal de Cartago (2000). *Plan de Ordenamiento Territorial - Documento Técnico de Soporte*. Cartago.
- Alcaldía Municipal de Cartago (2022). *Plan de Ordenamiento Territorial - Documento Técnico de Soporte – Componente urbano*. Cartago.
- Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga (2022). *Proyecto POT de segunda generación 2022 – 2035, Documento Diagnóstico Territorial*. Guadalajara de Buga.
- Alcaldía Municipal de Jamundí (2022). *Plan de Ordenamiento Territorial - Documento Diagnóstico – Componente urbano*. Jamundí.
- Alcaldía Municipal de Palmira (2000). *Plan de Ordenamiento Territorial - Documento Técnico de Soporte*. Bonilla O., Liliana - Consultora. Palmira.
- Alcaldía Municipal de Palmira (2022). *Documento de Diagnóstico - Caracterización y Análisis de las Dimensiones Territoriales. Proceso de revisión general del Plan de ordenamiento Territorial del Municipio de Palmira. Entregable 2 / Diagnóstico. Dimensión funcional - espacio público*. Palmira
- Alcaldía Municipal de Tuluá (2000). *Plan de Ordenamiento Territorial - Documento Técnico de Soporte - Vol I Diagnóstico*. Tuluá.

Alcaldía Municipal de Yumbo (2023). *Plan de Ordenamiento Territorial - Documento*

Diagnóstico. Yumbo

Asociación de Ciudades Intermedias de Colombia (s.f.). *Ciudades.*

<https://asointermedias.com/ciudades-intermedias/>

Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas – Un manual para la práctica.* CIDE. ISBN 968-842-790-X. 150 p.

https://revistanotaalpie.files.wordpress.com/2014/05/6_los-8-pasos.pdf

Bertranou, J. (2019). *El seguimiento y la evaluación de políticas públicas Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas.*

MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales / Vol. VI / N° 10 / marzo - agosto

2019. ISSN: 2362-616x. (pp. 151-188). SIPUC. FCPyS. UNCuyo. Mendoza.

<https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/millca-digital/article/view/1730/1219>

Buyape M., G. A. (2012). *Se reduce el espacio público en el Distrito de Buenaventura.* Azotea -

Revista del Programa de Arquitectura de la Universidad del Pacífico.

<https://repositorio.unipacifico.edu.co/handle/unipacifico/130>

Cárdenas, M. F., Giraldo-Ospina, T. (2021). *Espacio público efectivo en Manizales y Medellín,*

Colombia: evaluación cuantitativa de su generación y distribución en dos momentos

normativos. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v.13, e20210075.

<https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20210075>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2024). *Plataforma Urbana y de*

Ciudades de América Latina y el Caribe. [https://plataformaurbana.cepal.org/es/urban-](https://plataformaurbana.cepal.org/es/urban-themes/34-espacio-publico)

[themes/34-espacio-publico](https://plataformaurbana.cepal.org/es/urban-themes/34-espacio-publico)

Concejo Municipal de Buenaventura (2001). *Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Buenaventura – Valle del Cauca*. Acuerdo No. 03 de 2001

Concejo Municipal de Cartago (2000). *“Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Cartago “Nuevo encuentro estratégico – Cartago 2009” y deroga el Acuerdo 011/98 (Acuerdo de Usos del Suelo, Urbanismo y Construcción)*. Acuerdo No. 015 de abril 28 de 2000

Concejo Municipal de Guadalajara de Buga (2000). *Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guadalajara de Buga*. Acuerdo 068 del 30 de octubre de 2000.

Concejo Municipal de Jamundí (2002). *Por el cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Jamundí*. Acuerdo 002 del 30 de enero de 2002.

Concejo Municipal de Palmira (2001). *Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial*. Acuerdo No. 109 de 2001

Concejo Municipal de Tuluá (2000). *Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tuluá*. Acuerdo 30 de diciembre de 2000

Concejo Municipal de Yumbo (2001). *Por medio del cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Yumbo (Valle) y se dictan otras disposiciones*. Acuerdo 0028 del 18 de septiembre de 2001

Congreso de Colombia (1997). *Ley 388 de 1997 - Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C.

Congreso de la República de Colombia (1989). *Ley 9 de 1989 - por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan*

otras disposiciones. Capítulo II

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>

Congreso de la República de Colombia (1993). *Ley 99 de 1993 Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.*

<https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/ley-99-1993.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2012). *Documento Conpes 3718 - Política Nacional de Espacio Público*. Departamento Nacional de Planeación

<https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Conpes-3718-de-2012.pdf>

Contaduría General de la Nación. *Categorización de Municipios* (s.f.).

<https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-districtos-y-municipios>

Corporación Autónoma Regional de Valle del Cauca – CVC (2015). *Plan de Gestión Ambiental Regional – PGAR 2015-2036*. Santiago de Cali

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC (2020). *Lineamientos y normas técnicas para el manejo de los elementos naturales del espacio público*.

<https://ecopedia.cvc.gov.co/ecopedia/categorias/gestion-ambiental>

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC y Universidad del Valle (2022).

Programa para el mejoramiento de los elementos naturales del espacio público y arbolado urbano en cabeceras priorizadas del Valle del Cauca.

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC y Universidad del Valle (2021).

Programa para el mejoramiento de los elementos naturales del espacio público y arbolado urbano en cabeceras municipal de Jamundí - Valle del Cauca.

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC y Universidad del Valle (2020).

Programa para el mejoramiento de los elementos naturales del espacio público y arbolado urbano en 8 cabeceras del departamento del Valle del Cauca.

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC, 2019). *Caracterizaciones*

Ambientales Urbanas. <https://ecopedia.cvc.gov.co/categorias/gestion-ambiental>

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC, 2022). *Consolidado espacio público*

– *Documento interno de seguimiento metas PGAR*

Cruz, F.O.; Castillo, D.M.; Lechuga, J.I.; Triana, O. (2022). *Conducta financiera en estudiantes*

de administración de empresas. Universidad de Cundinamarca Facatativá. Tendencias -

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño

ISSN-E 2539-0554 Vol. XXIII No. 2 – 2do Semestre 2022. Julio - Diciembre – Páginas

30-52

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2005). *Censo General 2005.*

Estimaciones de población 1985 - 2005 y proyecciones de población 2005 – 2020.

Bogotá D.C.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2018). *Censo General 2018.*

Proyecciones de población a nivel municipal. Periodo 2018 – 2035

Departamento Nacional de Planeación (2019). *Evaluación Institucional de la “Política de*

Gestión Ambiental Urbana”. Producto 4: Informe de resultados de la evaluación y

segunda entrega de la documentación de las bases de datos de la evaluación. UT

Economía Urbana – IPSOS. Bogotá, D.C.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/InformeFinal_PGUAU.pdf

Dirección Nacional de Planeación - DNP (2014). *Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas*. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%202013.pdf>

Dirección Nacional de Planeación - DNP (2014). *Matriz de seguimiento – Documento CONPES 3718 de 2012*.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3718_Seguimiento.xls

Ecocity Builders (2022). *What Is An Ecocity?* <https://ecocitybuilders.org/what-is-an-ecocity/>

Edelman, D. J. y Garrido E., P. A. (2019). *La Gestión Ambiental Urbana De Lima, Perú*.

European Scientific Journal February 2019 edition Vol.15, No.5 ISSN: 1857 – 7881

(Print) e - ISSN 1857- 7431. Doi:10.19044/esj.2019.v15n5p78

Gaffron, P.; Huismans G.; Skala F. (2008). *Proyecto Ecocity - Manual para el diseño de ecociudades en Europa. Libro I - La ecociudad: un lugar mejor para vivir*. Bakeaz Santa María, 1-1.º 48005 Bilbao. 978-84-88949-93-6 <http://www.bakeaz.org> pg. 15

Gallego Agudelo, S. (2022). *Del espacio público efectivo al espacio público equitativo: Medellín, estrategias para reducir el déficit cuantitativo con equidad territorial*.

Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/82306>

Giraldo-Ospina., T. Galindo-Díaz., J y Vásquez-Varela., L.R. (2022). *Métodos cuantitativos de evaluación del espacio público: aporte al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. *Tecnura*, 26(73), 142-161. <https://doi.org/10.14483/22487638.18817>

- Herrera Gómez, K., & Acosta Zapata, S. (2019). *Usos e intervenciones en el espacio público en Colombia. La necesidad de la cultura ciudadana y enfoques para su análisis*. Revista Logos Ciencia & Tecnología, 11(3), 206-220. <http://dx.doi.org/10.22335/rlct.v11i3.955>
- Hood, C. (1983). *The Tools of Government*. Softcover reprint of the hardcover 1st edition 1983. First published 1983 by The Macmillan Press Ltd. ISBN 978-0-333-34396-8 ISBN 978-1-349-17169-9 (eBook). DOI 10.1007/978-1-349-17169-9. Typeset in Great Britain by Styleset Limited. Salisbury, Wiltshire.
- Howlett M., Kim J., Weaver P. (2006), “*Assessing Instrument Mixes through Program and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research*”. Review of Policy Research, n°23 (1): 129-151.
- Howlett, M. (2000). *Managing the “Hollow State”: Procedural Policy Instruments and Modern Governance*. Canadian Public Administration / Administration Publique Du Canada. Volume 43, No. 4 (Winter/Hiver), pp.412- 431.
- Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (2020). *Guía de evaluación de implementación de políticas públicas*. Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública – Gobierno de España. Edita: Ministerio de Política Territorial y Función Pública 2020. Catálogo general de publicaciones oficiales: <http://publicacionesoficiales.boe.es> NIPO: 277190534.
- Jiménez, J. y Durango, G. (2021). *Diagnóstico y planificación del espacio público urbano*. La participación de los ciudadanos usuarios. Bitácora Urbano Territorial, 31(II): 257-283. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n2.86738>
- Lechuga-Cardozo J.I. y Cruz-Paez F.O. (2020). *Diversificación de exportaciones en economías emergentes: caso México y Colombia*. En W.R. Pinillos Castillo (Comp.) Procesos de

- Investigación con mirada translocal. Fusagasugá. Editorial de la Universidad de Cundinamarca. 250p. ISBN: 978-958-52730-3-0
- Medina, A. José M. (2017). *Déficit cualitativo y cuantitativo del espacio público del municipio de La Plata, Huila*. Monografía Especialización en Planeación Territorial, Fundación Universidad de América. Bogotá D.C.
<https://repository.uamerica.edu.co/bitstream/20.500.11839/7156/1/48614-2017-II-PT.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS (2008). *Política de Gestión Ambiental Urbana*. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Politica_Gestion_Ambiental_Urbana.pdf
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS (2013). *Informe Nacional de Calidad Ambiental Urbana. Áreas urbanas con población superior a 500.000 habitantes*. Año 1, Vol.1. Bogotá D.C.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS (2016). *Informe Nacional de Calidad Ambiental Urbana. Áreas urbanas con población entre 100.000 y 500.000 habitantes*. Año 1, Vol.2. Bogotá D.C.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS (s.f). *Gestión Ambiental Urbana*.
<https://www.minambiente.gov.co/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/gestion-ambiental-urbana/#:~:text=La%20Gesti%C3%B3n%20Ambiental%20Urbana%20%E2%80%93%20GAU,la%20regi%C3%B3n%20de%20regiones%20vecinas>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS, 2012). *Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos – PNGIBSE, 2012*.
<http://www.humboldt.org.co/es/estado-de-los-recursos-naturales/item/646-pngibse>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT (2015). *Decreto 1077 de 2015 - Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*. art. 2.2.3.2.1

Moreno S., M. (2008). *La gestión ambiental urbana El caso de la contaminación atmosférica en Bogotá*. Revista EAN No.62 enero-abril de 2008 p.29-38

<https://journal.universidadean.edu.co/index.php/Revista/article/view/428>

Municipio de Guadalajara de Buga - Cámara de Comercio de Buga (2000). *Plan de Ordenamiento Territorial de Guadalajara de Buga 2000-2012, Juntos construyendo el municipio del mañana*. Documento Resumen. Guadalajara de Buga.

Municipio de Palmira (2013). *Documento de Seguimiento y Evaluación. Revisión Excepcional Plan de Ordenamiento Territorial*. Secretaría de Planeación Municipal, p. 11.

Nieuwenhuijsen, M. J. (2021). *Por qué es esencial que las ciudades tengan más espacios verdes*. Instituto de Salud Global de Barcelona. <https://www.isglobal.org/healthisglobal/-/custom-blog-portlet/why-more-green-space-is-essential-for-cities>

Nohlen, D. (2020). *Capítulo Tercero: El método comparativo*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. La versión está basada, con ligeras variantes, en el texto que aparece como capítulo quinto en: Dieter Nohlen, *Ciencia política comparada. El enfoque histórico-empírico*, Granada, Universidad de Granada, 2013, pp. 111-128. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv> <https://revistas.juridicas.unam.mx/> DOI: <https://tinyurl.com/y2lh7foq> <https://www.juridicas.unam.mx/>

Organización de Naciones Unidas - ONU (2015). *Temas Hábitat III 11 - espacio público* (Spanish) Nueva York, 29 de mayo 2015.

- Páramo, P., Burbano, A., Jiménez-Domínguez, B., Barrios, V., Pasquali, C., Vivas, F., Moros, O, Alzate, M., Jaramillo Fayad, J. C.& Moyano, E. (2018). *La habitabilidad del espacio público en las ciudades de América Latina*. Avances en Psicología Latinoamericana, 36(2), 345-362. doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/apl/a.4874>
- Pastor Albaladejo, G. (2014). "*Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas*". En Pastor, G. *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Patterson-Watson, J; Pozas, I; Vexler, C; Rodríguez, K; Gómez, A; Winter-Taylor, M; Molina, G; Rodríguez, J; Sáenz, M. (2022). *Los espacios públicos en América Latina y el Caribe: guía práctica para su reactivación en la pospandemia*. Vivid Economics, Gensler para el Banco Interamericano de Desarrollo – BID. Piedrafita, C; Madera, R; Richter, A. División de Vivienda y Desarrollo Urbano, Banco Interamericano de Desarrollo (Editores). <https://interactive-publications.iadb.org/como-son-espacios-publicos-america-latina-y-el-caribe-reactivacion-diagnostico>
- Paz, D. (2020). Reseña Howlett, Michael (2019). *The Policy Design Primer. Choosing the Right Tools for the Job*. Routledge Textbooks in Policy Studies. New York. 138 pp. undefined |Vol. 6 Núm. 1 (2020): diciembre 2019 - junio 2020. DOI: 10.5354/0719-6296.2020.56974
- Peláez Moreno, V.A (2016). *Descentralización fiscal en Ecuador 2008-2014: análisis desde los instrumentos de las políticas públicas*. [Tesis de Maestría en Estudios Urbanos]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador. Departamento de Asuntos Públicos, Convocatoria 2013-2015. www.flacsoandes.edu.ec.

- Presidencia de la República de Colombia (1998). *Decreto 1504 de 1998 Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1259>
- Presidencia de la República de Colombia (2015). *Decreto 1077 de 2015 - "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio."*
Bogotá D.C.
- Rabotnikof, N. (2008). *Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas*. Iconos. Revista de Ciencias Sociales 32.
- Romero, H.; Toledo, X.; Órdenes, F. y Vásquez, A. (2001). *Ecología urbana y gestión ambiental sustentable de las ciudades intermedias chilenas*. Ambiente y Desarrollo - diciembre 2001. VOL XVII - N°4, pp. 45 - 51 (ISSN 0716 - 1476).
https://www.researchgate.net/publication/40883154_Ecologia_urbana_de_las_ciudades_intermedias_chilenas
- Sulca, D. (2015). *Análisis de los instrumentos de la política pública destinada a la pequeña minería y minería artesanal en Perú (2009-2013)*. Tesis de Maestría en Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador, Departamento de Asuntos Públicos. <http://hdl.handle.net/10469/8732>
- Vallés, M. (1999): *Técnicas cualitativas de investigación social – Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis. ISBN 84-7738-449-5.
- Velásquez M., C. J. & Buelvas C., J. L. (2022). *Construcción del espacio público en Colombia: propuestas desde la percepción ciudadana en Puerto Colombia, Atlántico*. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, vol. 15, 2022. Pontificia Universidad Javeriana.
<https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu15.cepc>

Villarreal-Molina, H; Doria-Franco, A. (2011). *Cartagena de Indias. Indicadores de espacio público*. Cartagena: Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. 131 p. ISBN: 978-958-44-8628-8

Wojnarowska, A. (2016). *Model for assessment of public space quality in town centers*. European Spatial Research And Policy. Volume 23. Number 1, 2016.

Apéndices

Apéndice A.

Encuesta propuesta

*Nombre de la encuesta: **Gestión del Espacio público urbano***

Ficha técnica:

Universo	<ul style="list-style-type: none"> •Funcionarios entes territoriales, autoridades ambientales, consultores, desarrolladores urbanísticos, curadores urbanos
Cobertura geográfica	<ul style="list-style-type: none"> •Ciudades intermedias - Valle del Cauca: Buenaventura, Cartago, Guadalajara de Buga, Tuluá, Palmira, Jamundí, Yumbo
Recolección de información	<ul style="list-style-type: none"> •Encuesta a través formulario (Google forms)
Tamaño de la muestra	<ul style="list-style-type: none"> •17 encuestas
Tipo de muestreo	<ul style="list-style-type: none"> •Selección sistemática de representantes de diferentes roles y entidades
Fecha de aplicación	<ul style="list-style-type: none"> •Junio - Julio de 2023

Caracterización de la población y de la muestra por variables sociodemográficas:

Selección sistemática de personas con el fin de obtener representación de diferentes roles asociadas a la gestión del espacio público urbano en las ciudades intermedias objeto de análisis, tales como funcionarios de las administraciones municipales, de la autoridad ambiental, de desarrolladores de proyectos urbanísticos, consultores planificadores, curadores urbanos, concejales; con lo cual se pueda obtener una visión diferenciada del sistema.

Formato de encuesta:

La encuesta se desarrolla como parte del análisis del estado del espacio público en ciudades intermedias del Valle del Cauca (Buenaventura, Cartago, Guadalajara de Buga,

Jamundí, Palmira, Tuluá, Yumbo) y evaluar la efectividad del marco político y normativo para su gestión. La información suministrada se utilizará con fines académicos.

Contexto:

El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes (Decreto 1504 de 1998 – Compilado Decreto 1077 de 2015).

El espacio público efectivo se conforma por parques – plazas – plazoletas – zonas verdes (CONPES 3718 de 2012)

Profesión o actividad:

Rol:

Ciudad:

1. ¿Existen proyectos para generación o mejoramiento de espacio público en su ciudad actualmente?

- Si
- No
- No sabe

2. ¿Se ha desarrollado nuevo espacio público en su ciudad desde 2001?

- Si
- No
- No sabe

3. ¿Considera que la gestión del espacio público en su ciudad ha sido compleja?

- Si
- No
- No sabe

4. *¿Considera que existe claridad sobre cómo se puede gestionar el espacio público?*

- Si
- No
- No sabe

5. *En su criterio la gestión del espacio público realizada en su ciudad ha sido:*

- Excelente
- Buena
- Regular
- Mala

6. *¿Conoce la normatividad vigente que regula el espacio público?*

- Si
- No
- Parcialmente
- No sabe

7. *¿En su criterio, es claro cómo está compuesto el sistema de espacio público?*

- Si
- No
- No sabe

8. *¿Es clara la competencia institucional sobre los elementos constitutivos del espacio público?*

- Si
- No
- No sabe

9. *¿Existe en su ciudad una dependencia encargada de la gestión del espacio público?*

- Si
- No
- No sabe

10. *¿La dependencia, si la hay, cuenta con personal de planta suficiente?*

- Si
- No
- No sabe

11. *¿La ciudad cuenta con presupuesto para seguimiento y control del espacio público?*

- Si
- No
- No sabe

12. *¿Cree que la normatividad vigente permite una gestión ágil de generación de espacio público?*

- Si
- No
- No sabe

13. *¿Considera que la normatividad vigente provee instrumentos suficientes y adecuados para la gestión del espacio público?*

- Si
- No
- No sabe

14. *¿Conoce instrumentos técnicos o normativos (estatutos, manuales, guías, etc.) desarrollados para la gestión del espacio público en su ciudad?*

- Si
- No
- No sabe

15. *¿Si la respuesta anterior es afirmativa por favor relacione aquellos que conoce?*

Texto de respuesta larga

16. *¿Cuáles considera que son las principales limitantes para la creación de nuevo espacio público en la ciudad?*

Texto de respuesta larga

17. *¿Cuáles considera que son las principales potencialidades para la creación de nuevo espacio público en su ciudad?*

Texto de respuesta larga

18. *¿Considera que el cumplimiento del índice de 15 m²/hab de espacio público efectivo es posible en su ciudad?*

- Si
- No
- No sabe

19. *¿Considera que las normas vigentes sobre las cesiones obligatorias para creación de nuevo espacio público es clara y suficiente para cumplir con la meta definida por norma?*

- Si
- No
- No sabe

20. *¿Considera que las cargas asociadas a la generación de espacio público en nuevos proyectos urbanísticos son?*

- Adecuadas
- Bajas
- Excesivas
- No sabe

21. *¿Considera que el desarrollo del sistema de espacio público a nivel del POT vigente es adecuado?*

- Si
- No
- No sabe

22. *¿Contiene el POT vigente estrategias adecuadas para la gestión del espacio público?*

Si

No

No sabe

Espacio para comentarios adicionales.

Texto de respuesta larga

¡Gracias por sus aportes!

Apéndice B.

Resultados encuesta aplicada

Gestión del espacio público

1. ¿Existen proyectos para generación o mejoramiento de espacio público en su ciudad actualmente?

A esta respuesta el 100% respondió afirmativamente.

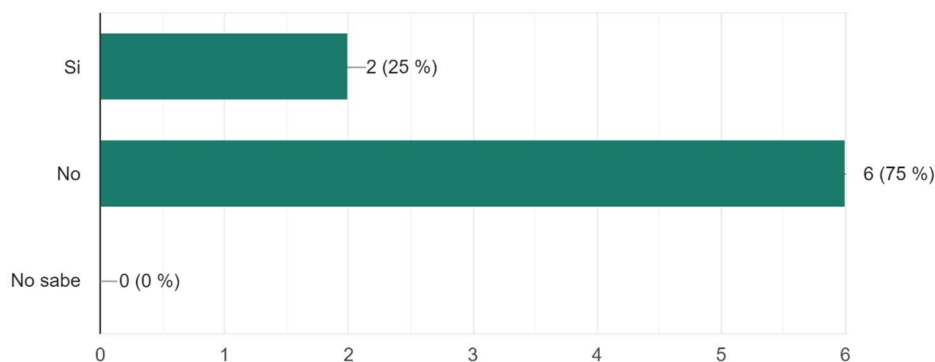
2. ¿Se ha desarrollado nuevo espacio público en su ciudad desde 2001?

Por su parte, respecto al desarrollo de nuevo espacio público durante la vigencia de la primera generación de POT, el 100% afirmó que se ha dado.

3. ¿Considera que la gestión del espacio público en su ciudad ha sido compleja?

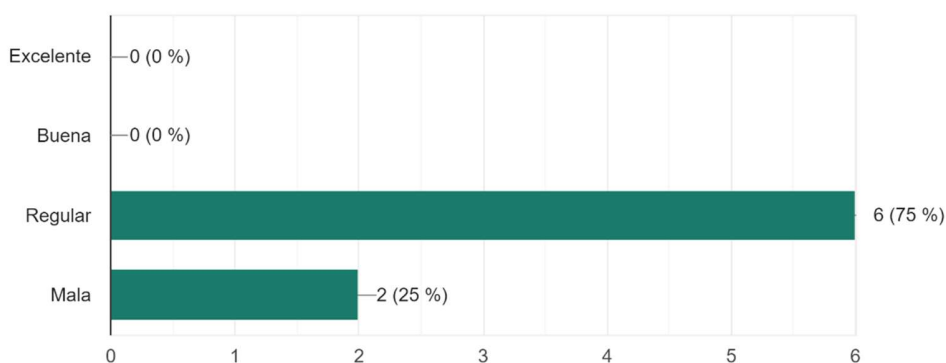
Al igual que la pregunta anterior, el 100% consideró que la gestión realizada en el periodo ha sido compleja.

4. ¿Considera que existe claridad sobre cómo se puede gestionar el espacio público?



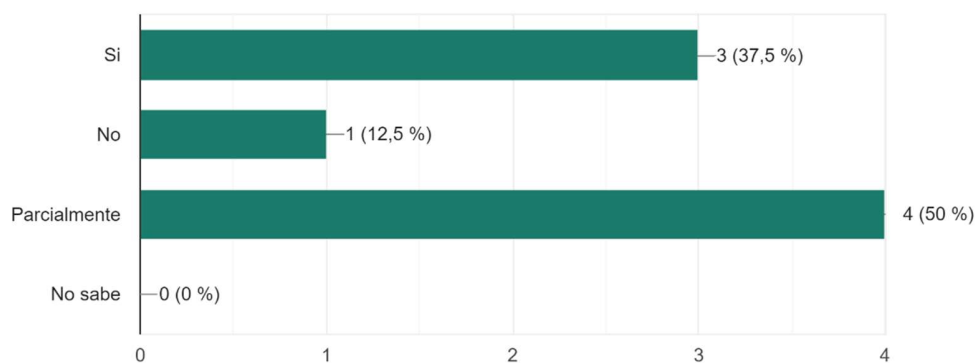
La complejidad en la gestión se refuerza en la percepción mayoritaria de que no hay suficiente claridad sobre la forma en que se puede llevar a cabo dicha gestión, con el 75% de los encuestados, mientras que solo el 25% considera que hay claridad al respecto.

5. En su criterio la gestión del espacio público realizada en su ciudad ha sido:



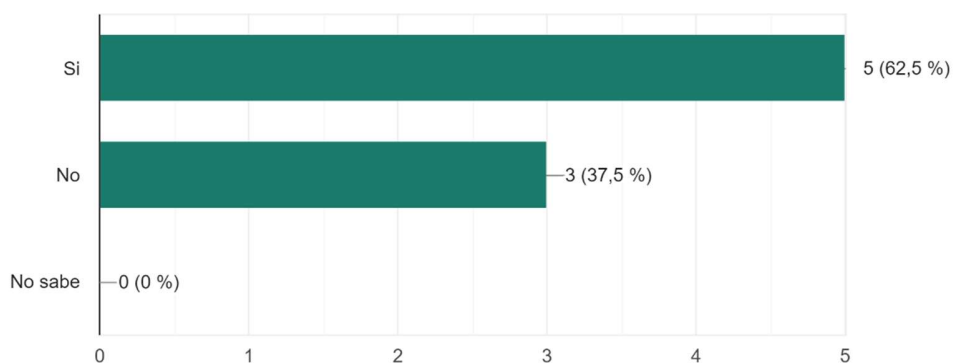
Para todos los participantes la gestión del espacio público en su ciudad se encuentra entre regular (75%) y mala (25%), lo que coincide con la falta de claridad y complejidad manifestada en preguntas anteriores.

6. ¿Conoce la normatividad vigente que regula el espacio público?



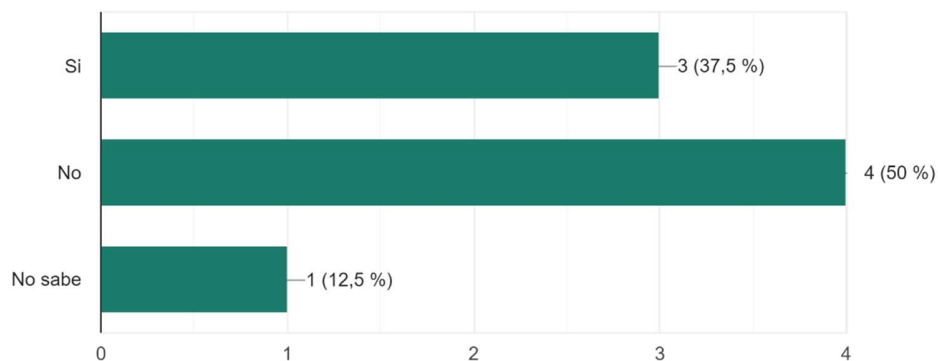
El alto nivel de desconocimiento parcial o total de la normatividad asociada permite inferir en parte las dificultades para la gestión manifestadas en preguntas anteriores, donde solo el 37,5% manifestó conocerla.

7. ¿En su criterio, es claro cómo está compuesto el sistema de espacio público?



Para el 62,5% de los consultados, no es clara la composición del sistema de espacio público, situación que hace más compleja una gestión adecuada.

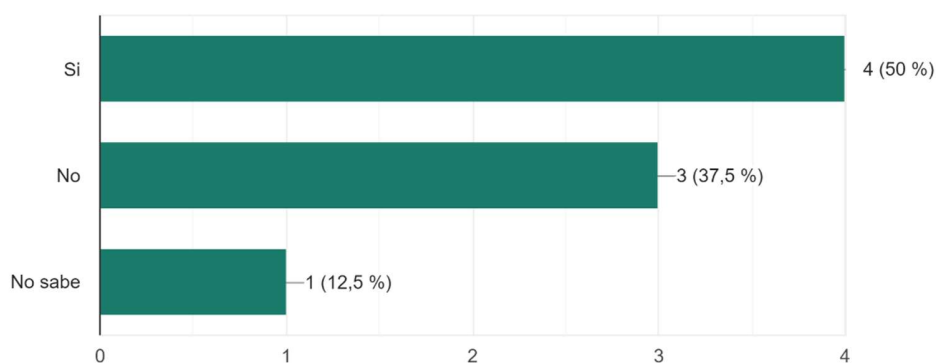
8. ¿Es clara la competencia institucional sobre los elementos constitutivos del espacio público?



El 50% considera que no es clara la competencia de los diferentes elementos, lo que tiene una importante incidencia negativa sobre una gestión adecuada del sistema.

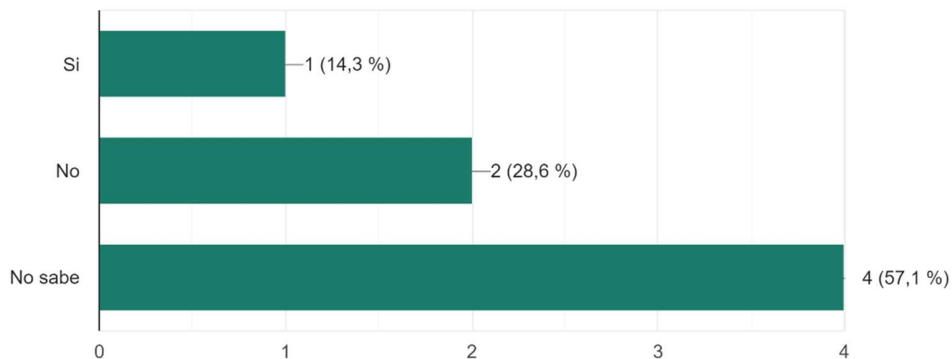
Capacidad institucional

9. ¿Existe en su ciudad una dependencia encargada de la gestión del espacio público?



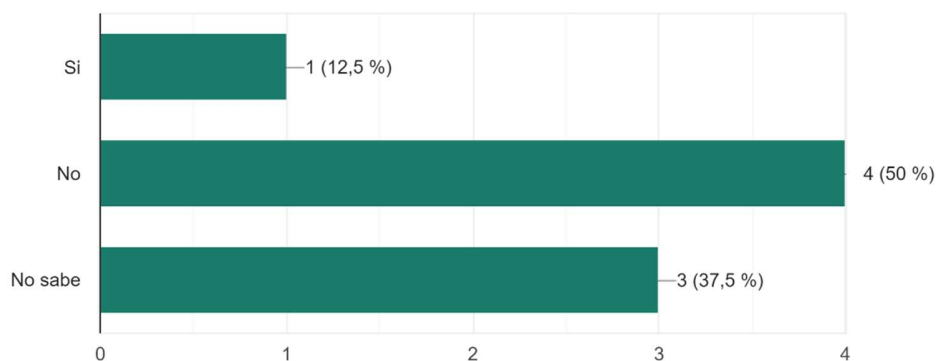
El 50% manifestó que su municipio cuenta con una dependencia. Solo 3 de las 7 ciudades cuentan con ella, es decir que la mayoría no contaría con estructura administrativa en función de seguimiento y control del espacio público.

10. ¿La dependencia, si la hay, cuenta con personal de planta suficiente?



En consecuencia, solo el 14,3% de los encuestados consideró que la dependencia existente cuenta con personal suficiente, pero el 57,1% manifestó no conocer este detalle.

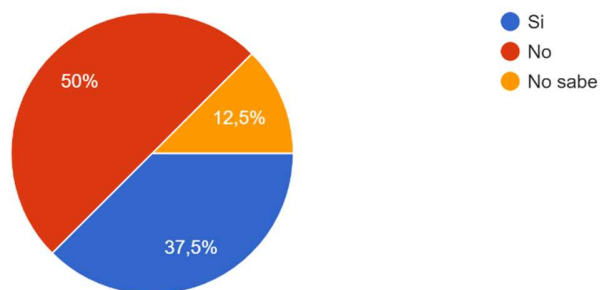
11. ¿La ciudad cuenta con presupuesto para seguimiento y control del espacio público?



Solo el 12,5% consideró que se cuenta con presupuesto asignado para acciones de seguimiento y control, mientras que el 37,5 desconoce si se cuenta con los recursos.

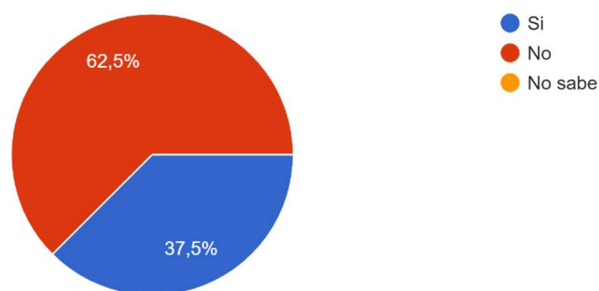
Marco político - normativo

12. ¿Cree que la normatividad vigente permite una gestión ágil de generación de espacio público?



En consecuencia, con lo identificado en la sección de gestión, el 50% considera que el marco normativo no permite una gestión ágil del espacio público y en contraste el 37,5% considera lo contrario.

13. ¿Considera que la normatividad vigente provee instrumentos suficientes y adecuados para la gestión del espacio público?



Sin embargo, el 62,5% de los encuestados consideró que la normatividad no provee instrumentos adecuados y suficientes para la gestión del espacio público, lo que es consecuente con la visión de que tampoco permite una gestión ágil.

14. ¿Conoce instrumentos técnicos o normativos (estatutos, manuales, guías, etc.) desarrollados para la gestión del espacio público en su ciudad?

El 50% manifestó no conocer instrumentos asociados en su ciudad.

15. ¿Si la respuesta anterior es afirmativa por favor relacione aquellos que conoce?

Algunas de las respuestas corresponden al POT, normas técnicas NTC o manuales específicos para el manejo de arbolado urbano o los elementos naturales del espacio público.

16. ¿Cuáles considera que son las principales limitantes para la creación de nuevo espacio público en la ciudad?

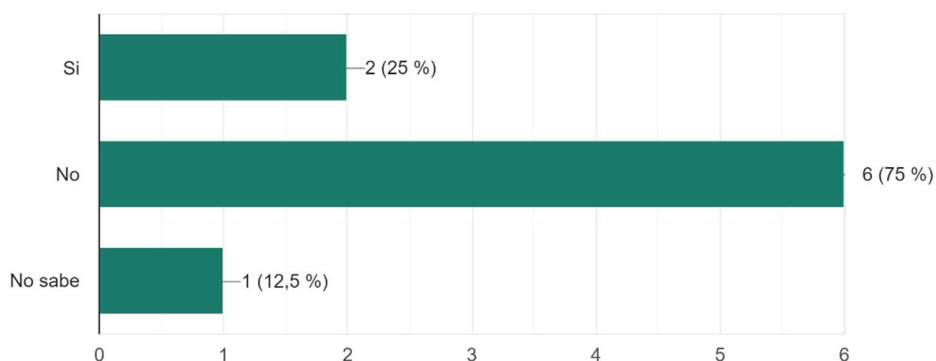
En este caso las respuestas estuvieron asociadas a dificultades con la comunidad, a faltas de políticas municipales y cambios de enfoque con los cambios de administración, que va de la mano con la voluntad política. Otra limitante identificada corresponde al poco control urbanístico y a escasos procesos de gestión de áreas potenciales debido a falta de recursos. También se manifestó como limitante la generación de espacio público asociado a cesiones que conllevan mayores densidades de población dificultando la reducción del déficit.

De igual forma se identificó que la forma en que han crecido los municipios, sin planificar el espacio público y la densidad de viviendas impide tener nuevos espacios dentro del municipio y finalmente que no es un tema visto como prioridad.

17. ¿Cuáles considera que son las principales potencialidades para la creación de nuevo espacio público en su ciudad?

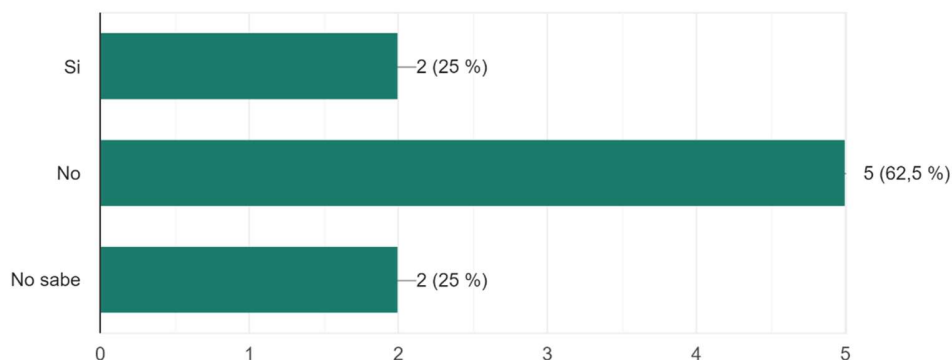
- La interacción con un entorno natural, teniendo en cuenta la fragilidad de dichos entornos.
- Existencia de cobertura vegetal en algunos sectores
- Alrededor del sistema o corredores ambientales
- Zonas verdes, área forestal protectora
- El parque de los Giraldo, las riberas de zanjones y ríos.
- El proceso de actualización del POT que permitiría un crecimiento planificado de la ciudad
- La generación de sumideros de dióxido de carbono y la interacción entre elementos naturales y construidos en la ciudad.
- Sentido pertenencia y apropiación por la comunidad.

18. ¿Considera que el cumplimiento del índice de 15 m²/hab de espacio público efectivo es posible en su ciudad?



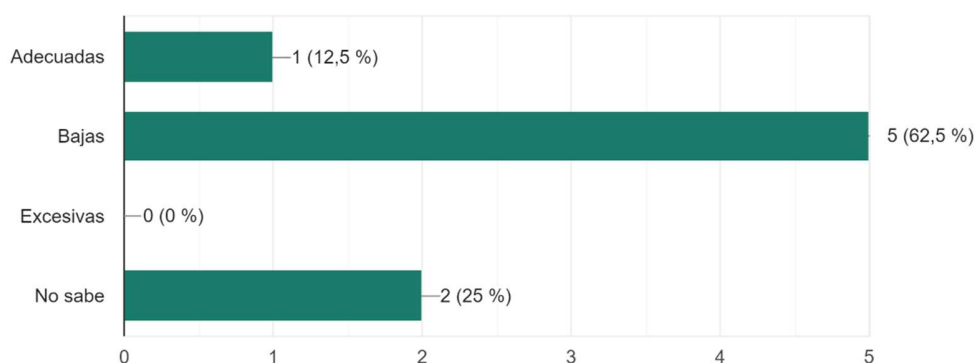
En este caso el 75% de los encuestados consideró que no es posible alcanzar la meta fijada por norma en su ciudad.

19. ¿Considera que las normas vigentes sobre las cesiones obligatorias para creación de nuevo espacio público son clara y suficiente para cumplir con la meta definida por norma?



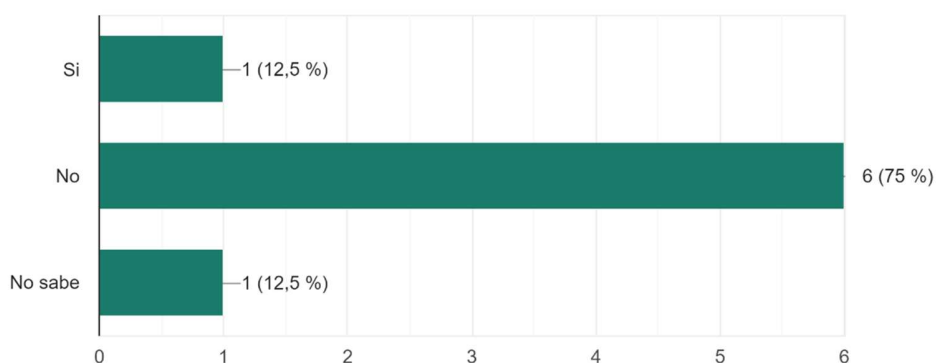
Por su parte, el 62,5% considera que la normatividad vigente no es clara con respecto a la generación de nuevo espacio público que permita dar cumplimiento al índice definido en el país.

20. Considera que las cargas asociadas a la generación de espacio público en nuevos proyectos urbanísticos son



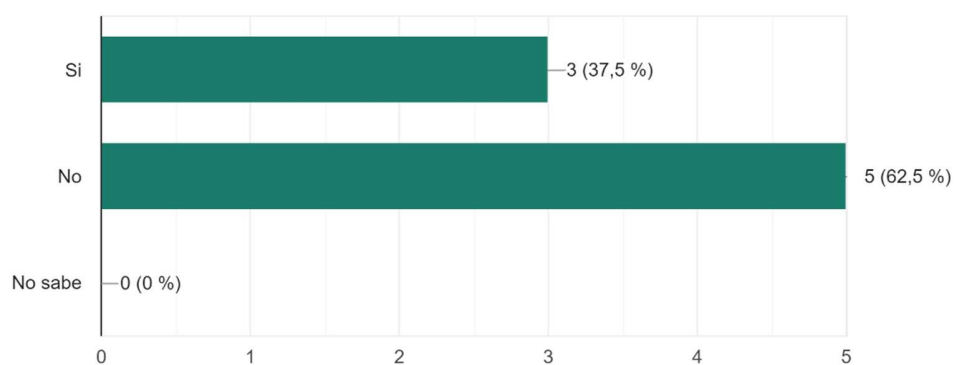
En consecuencia, el 62,5% de los encuestados considera que las cargas para cesión de nuevo espacio público son bajas, reforzando el planteamiento de la falta de claridad normativa asociada y solo el 12,5% opinó que son adecuadas.

21. ¿Considera que el desarrollo del sistema de espacio público a nivel del POT vigente es adecuado?



En el caso del desarrollo a nivel de POT del sistema de espacio público, el 75% consideró que no es adecuado y el 12,5% restante no sabe, con lo que se infiere que los POT vigentes presentan importantes deficiencias en cuanto a los mínimos contenidos establecidos por norma.

22. ¿Contiene el POT vigente estrategias adecuadas para la gestión del espacio público?



Así, solo el 62,5% identificó la existencia de estrategias adecuadas en su POT vigente, pese a que el componente no se haya desarrollado de manera suficiente.

Apéndice C.

Entrevista Semiestructurada

1. *¿Para usted cómo está compuesto el sistema de espacio público en Colombia? ¿Cómo entiende dicha estructura?*

Información de apoyo

Composición del sistema de espacio público

- *Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo.*
- *Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público.*
- *Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este Título.*

2. *¿Qué elementos constitutivos naturales del espacio público reconoce?*

Información de apoyo

A. Elementos constitutivos

Naturales

Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico

Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico

Áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico

Artificiales o construidos

Áreas integrantes de los perfiles viales peatonal y vehicular,

Áreas articuladoras de espacio público y de encuentro,

Áreas para la conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos

Áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada tales como cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines, cerramientos;

Antejardines de propiedad privada como parte integral del perfil vial,

B. Elementos complementarios

Vegetación natural e intervenida.

Amoblamiento urbano

Mobiliario

Señalización

Preguntas nivel intermedio – avanzado según conocimiento y rol del actor

En su concepto ¿el sistema contiene todos los elementos necesarios? ¿Hay de más o por el contrario se requiere incluir algunos?

3. ¿La administración hace una gestión adecuada del espacio público?

Preguntas nivel intermedio – avanzado según conocimiento y rol del actor

La dependencia que actualmente se encarga de la gestión del espacio público ¿cuenta con las herramientas normativas y operativas para ello? En caso de ser negativa la respuesta, ¿cómo considera que podría fortalecerse?

4. ¿Sabe cuánto se destina en recursos económicos para la gestión del espacio público?

Preguntas nivel intermedio – avanzado según conocimiento y rol del actor

¿Considera que el presupuesto actualmente asignado para la gestión del espacio público es suficiente? En caso de no serlo, ¿en qué proporción cree que debería ajustarse?

5. ¿Qué aspectos considera que hacen compleja la gestión del espacio público en la planificación urbana?

6. ¿Qué aspectos asociados a la gestión del espacio público considera que requieren mayor claridad y en qué sentido?

Información de apoyo

Pregunta abierta que puede orientarse a las siguientes líneas del Conpes 3718

6. Conceptos asociados a la generación, gestión y sostenibilidad del espacio público.

7. Información en espacio público

8. Articulación del espacio público en la planificación del ordenamiento territorial y ambiental

9. Articulación de las estrategias sectoriales que intervienen el espacio público

10. Gestión y financiación de planes, programas y/o proyectos de espacio público

11. ¿Otro –Cuál?

7. ¿Qué normatividad alrededor del espacio público en Colombia conoce? ¿La aplica en su gestión? ¿Considera que es suficiente para la gestión?

Información de apoyo

Referencias normativas aplicables para orientar la pregunta

- Decreto 1077 de 2015, compilatorio de los Decretos 1504 de 1998 (Indicador de EPE y elementos constitutivos); 1538 de 2005 (accesibilidad a los espacios de uso público y a las edificaciones); 798 de 2010, (estándares urbanísticos); 1469 de 2010 (licencias urbanísticas); 1788 de 2004 (participación en plusvalía); 2181 de 2006 (planes parciales);*

- *Decreto 0075 de 2013 (porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social)*
- *Decreto 2218 de 2015 (actuaciones urbanísticas y se precisa la exigibilidad del pago de la participación de plusvalía)*
- *Decreto 1197 de 2016 (solicitud, modalidades de las licencias urbanísticas, sus vigencias y prórrogas)*
- *Decreto 1203 de 2017 (licencias urbanísticas)*
- ***Decreto 1783 de 2021 (estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas)***
- *Ley 2044 de 2020 (saneamiento predios ocupados por asentamientos ilegales)*
- *Ley 2037 de 2020 (modifica el artículo 6 de la Ley 388 de 1997)*
- *Ley 2079 de 2021 (disposiciones en materia de vivienda y hábitat)*
- ***Estatuto de espacio público municipal (si lo hay)***

8. *La competencia institucional respecto a cada uno de los elementos cree que está bien delimitada o podría precisarse y en qué forma.*

9. *¿Considera que la incorporación de la gestión del espacio público en los instrumentos de planificación (estratégicos y operativos) ha sido adecuada? Si no es así, ¿en qué forma debería mejorarse?*